

Blanca
Martín
Cortés

Análisis territorial
en el planeamiento
urbanístico.
Deficiencias y
propuestas de
mejora.

ANÁLISIS TERRITORIAL EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Deficiencias y propuestas de mejora

Departamento de Geografía. Facultad de Filosofía y Letras.



Tesis Doctoral presentada para optar al grado de Doctora en Geografía por Blanca Martín Cortés.

Este trabajo ha sido dirigido por los Doctores Julio Vinuesa Angulo, catedrático de Geografía Humana y Luis Galiana Martín, profesor titular de Análisis Geográfico Regional del Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid.

Deposita en la Escuela de Doctorado de la Universidad Autónoma de Madrid el 23 de junio de 2017.



A Dani, Alba y Pablo, por el tiempo que les he robado.

A mis padres y hermana Irene, por el tiempo que me han regalado.

AGRADECIMIENTOS

A Julio Vinuesa Angulo y Luis Galiana Martín por la confianza depositada en mi para el desarrollo de este trabajo de investigación y por su ayuda y criterio para la consecución del mismo.

A Julio le debo un agradecimiento especial por su apoyo, paciencia, dedicación y empuje para iniciar este trabajo y sacarlo adelante. Por todas las enseñanzas recibidas durante estos años a nivel académico y en la práctica profesional. Por permitirme disfrutar de la geodemografía. Por darme la oportunidad de transmitir lo aprendido a sus alumnos del Máster en Planificación y Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid. Por contar conmigo para su proyecto en defensa de un territorio sostenible¹. Por animarme a publicar. Por transmitirme su entusiasmo por hacer las cosas bien y defender la racionalidad por encima de todo.

Ha sido un privilegio contar con ellos.

A mi familia, por tantas cosas.

A los expertos que participaron en las encuestas y entrevistas. Su aportación ha sido clave para el desarrollo de este trabajo.

A las personas que han sido claves en mi vida académica y profesional y que me han hecho avanzar y querer seguir aprendiendo continuamente.

Gracias.

¹ <http://territoriosostenible2011.blogspot.com.es/>

CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	1
1.1	PRESENTACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO.....	1
1.2	LA IMPORTANCIA DEL ANÁLISIS DEL TERRITORIO EN LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA.....	4
1.3	HIPÓTESIS.....	9
1.4	METODOLOGÍA, FUENTES Y ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN	11
2	BASES EPISTEMOLÓGICAS Y EVOLUCIÓN DE LA PRÁCTICA DEL URBANISMO	17
2.1	PRIMEROS PLANES URBANÍSTICOS DEL S.XIX: APROXIMACIÓN PARCIAL Y FRAGMENTARIA AL DISEÑO DE CIUDADES	17
2.2	S.XX: EL SURGIMIENTO DEL URBANISMO MODERNO EN ESPAÑA BASADO EN EL MÉTODO CIENTÍFICO....	24
2.3	CONSOLIDACIÓN Y DECADENCIA DISCIPLINAR DEL URBANISMO HACIA MEDIADOS DEL S.XX.....	34
2.4	AÑOS 70: FRACASO DEL INTENTO DE FLEXIBILIZACIÓN DEL PLANEAMIENTO.	42
2.5	LA DESAUTORIZACIÓN Y DESCRÉDITO DEL PLAN Y LA SUSTITUCIÓN POR EL PROYECTO EN LOS AÑOS 80 ..	45
2.6	LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: UNA OPORTUNIDAD PERDIDA	49
2.7	LA DÉCADA DE LOS 90. EL PLAN COMO INSTRUMENTO POLÍTICO EN UN CONTEXTO LIBERAL	58
2.8	1997-2007: BOOM URBANÍSTICO Y CONSOLIDACIÓN DE LA “ETERNA” CRISIS DEL PLANEAMIENTO.....	63
2.9	LA TARDÍA APUESTA POR LA SOSTENIBILIDAD	65
2.10	PRINCIPALES RESULTADOS DEL CAPÍTULO	70
3	EL ANÁLISIS TERRITORIAL EN LA PRÁCTICA DEL PLANEAMIENTO	73
3.1	ESQUEMA METODOLÓGICO DE PLANEAMIENTO DERIVADO DEL MARCO NORMATIVO	73
3.2	LA ARTICULACIÓN DEL ANÁLISIS TERRITORIAL EN EL PLAN	76
3.3	EL PROBLEMA DE LA DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN TERRITORIAL	102
3.4	OTROS INSTRUMENTOS CON INCIDENCIA EN LA INCORPORACIÓN DEL ANÁLISIS TERRITORIAL AL PLANEAMIENTO	105
3.5	LA ADQUISICIÓN DE LA CAPACIDAD ANALÍTICA EN LA FORMACIÓN DEL PLANIFICADOR	131
3.6	PRINCIPALES RESULTADOS DEL CAPÍTULO.....	160
4	EL ANÁLISIS TERRITORIAL EN LAS BASES NORMATIVAS	167
4.1	LOS CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL DE SUELO	168
4.2	EL ANÁLISIS TERRITORIAL EN EL MARCO NORMATIVO AUTONÓMICO DE PLANEAMIENTO	192
4.3	PRINCIPALES RESULTADOS DEL CAPÍTULO.....	272

5	VALORACIÓN DE PLANES URBANÍSTICOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID	275
5.1	CONDICIONANTES DERIVADOS DEL MARCO NORMATIVO EN LA COMUNIDAD DE MADRID	280
5.2	DINÁMICAS DE LOS CRECIMIENTOS OBSERVADOS Y PROPUESTAS DE DESARROLLO INMOBILIARIO	283
5.3	LOS INFORMES SECTORIALES, ¿INSTRUMENTOS DE CONTROL?	298
5.4	SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO CONTRA PLANES URBANÍSTICOS	300
5.5	PRINCIPALES RESULTADOS DEL CAPÍTULO	305
6	LA OPINIÓN DE LOS EXPERTOS	311
6.1	CUESTIONARIO ON-LINE	312
6.2	ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD: GUIÓN Y OPINIONES RECABADAS	353
6.3	PRINCIPALES RESULTADOS DEL CAPÍTULO	385
7	CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	387
7.1	CONCLUSIONES	387
7.2	PROPUESTAS PARA UNA NUEVA PRÁCTICA URBANÍSTICA	398
	BIBLIOGRAFÍA	435
	ANEXOS	457
	I. CONTENIDO EXIGIDO AL ANÁLISIS TERRITORIAL POR LA TOWN AND COUNTRY PLANNING ASSOCIATION (1959)	457
	II. BATERIAS DE INDICADORES PUBLICADAS POR ORGANISMOS DE REFERENCIA (FUENTE: MINISTERIO DE FOMENTO)	461
	III. INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD URBANA Y TERRITORIAL DEL MINISTERIO DE FOMENTO. NOTAS METODOLÓGICAS	467
	IV. PLIEGO PRESCRIPCIONES TÉCNICAS REDACCIÓN PLANEAMIENTO ANDALUCÍA	475
	V. CONTENIDOS EXIGIDOS A LA MEMORIA INFORMATIVA POR LA NORMA TÉCNICA DE PLANEAMIENTO (CASTILLA LA MANCHA)	523
	VI. CUESTIONARIO	571

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Presentación del objeto de estudio

El presente trabajo de investigación tiene como principal objetivo indagar en el papel que el análisis del territorio desempeña en la planificación urbanística.

Más concretamente, se pretende evaluar el rigor y la calidad con el que éste se incorpora a los instrumentos de planeamiento, analizar su utilidad y contribuir a la reflexión y debate sobre las nuevas formas de planificación urbanística desde una perspectiva escasamente tratada desde la Geografía. Con una mirada analítica propositiva y de carácter aplicado, incorporando conocimientos y experiencias de otras disciplinas, se busca identificar propuestas de mejora que redunden en una mejor calidad de las decisiones de planificación desde la puesta en valor del análisis del territorio.

Se parte de la consideración de que la situación actual de la práctica urbanística es insostenible por sus consecuencias sobre el territorio, la economía y la sociedad, y que una de las principales causas es la inadecuada incorporación del análisis territorial como elemento científico que aporta racionalidad a la toma de decisiones. El análisis territorial generalmente carece de la calidad necesaria, es relegado a un segundo plano, y a menudo es utilizado de forma interesada para dar un falso respaldo científico al planeamiento.

La relevancia de este trabajo encuentra su justificación última en la larga crisis epistemológica del urbanismo, como ciencia y como práctica, así como en la crisis urbanística coyuntural que se está viviendo en España, donde la planificación urbanística se ha convertido en una práctica destinada casi exclusivamente a la clasificación de suelo para la obtención de plusvalías alejándose de su fin social y obviando las consecuencias sobre el territorio. Por este motivo, resulta necesario recuperar el conocimiento del territorio en el urbanismo, a través de análisis y diagnósticos rigurosos que permitan sustentar y evaluar las decisiones de planeamiento desde una perspectiva científico-

técnica, además de constatar las consecuencias sobre el territorio derivadas de su inadecuada consideración y contribuir a la difusión de la cultura territorial.

El análisis territorial, objeto de estudio y de trabajo del planeamiento urbanístico y especialidad de la Geografía, comprende el estudio espacial y temporal de las variables del medio físico, biótico y socio-económico, así como de los procesos y relaciones funcionales que tienen lugar en un territorio concreto. Permite el conocimiento integrado del territorio sobre el que posteriormente hacer propuestas y tomar decisiones fundamentadas orientadas a alcanzar un determinado modelo territorial.

El análisis territorial forma parte de la práctica de la planificación urbanística, desde que ésta se consolidó a principios del S.XX con la institucionalización del urbanismo moderno. Frente al determinismo imperante en épocas anteriores, característico de los planes de ensanche y extensión del S.XIX, el urbanismo científico, originado por Cerdá a finales del S.XIX e instaurado por Geddes y Mumford en el primer tercio del S.XX a través del *regional survey*, integraba como propias las teorías neopositivistas según las cuales el proceso de toma de decisiones sobre el territorio ha de sustentarse en un análisis científico. Este análisis es el que dota de coherencia a las propuestas y permite el establecimiento de objetivos alcanzables y justificables orientados a lograr la sostenibilidad territorial y resolver los problemas del territorio. A pesar de las críticas que ha recibido el método científico a lo largo de la historia por no haber sabido anticipar los hechos, es la aproximación metodológica que, al menos en términos formales, ha sido incorporada a la práctica planificadora en España a partir de su institucionalización con la primera Ley de Suelo de 1956.

Los planes urbanísticos, en tanto que instrumentos jurídicos que regulan los usos del suelo y cuyo objetivo final es la búsqueda del bien común, deberían permitir configurar territorios que promuevan la sostenibilidad, la cohesión, la equidad, la justicia social y, en definitiva, una mejor calidad de vida. La vía para conseguir estos objetivos no puede ser otra que la definición de estrategias de desarrollo sustentadas en el conocimiento empírico de la realidad territorial y su dinámica. Sin embargo, el análisis de la información urbanística generada en los últimos veinte años en España (documentos técnicos, artículos académicos, informes periodísticos, información estadística y gráfica, etc.) pone de manifiesto cómo, a menudo, los instrumentos urbanísticos no cumplen esta

función. En muchos casos los documentos de los planes urbanísticos carecen de un verdadero análisis del territorio del que se puedan extraer conclusiones válidas para la toma de decisiones. También es frecuente que el conocimiento del territorio se encuentre desperdigado en distintos documentos, cuando no desactualizado. No es raro tampoco encontrar casos en los que el análisis del territorio sigue planteamientos metodológicamente erróneos, o motivados por intereses particulares. El resultado, pues, son planes urbanísticos desenfocados e incoherentes, carentes de cualquier rigor científico, cuyas propuestas resultan desconectadas de la situación de partida y, por tanto, de una correcta estimación de su evolución futura.

Estas prácticas contribuyen a la insostenibilidad del modelo territorial y a un progresivo descrédito del planeamiento como práctica racional con base científica en la que apoyar decisiones encaminadas a resolver los problemas del territorio y a defender el interés público. Como se ha señalado, la omisión del criterio cientificista ha sido una práctica común de las últimas décadas del urbanismo español. Esta tendencia se agudizó a partir de los años 90 en que, como consecuencia del periodo de bonanza económica y de las medidas liberalizadoras de suelo, la planificación urbanística pasó a formar parte del engranaje de un sistema cuyo principal motor era la obtención de beneficios económicos y el consumo sin límite del territorio. La consecuencia ha sido el progresivo alejamiento de sus fines sociales y su creciente papel en las prácticas de corrupción.

En este trabajo, sin embargo, se considera que un buen análisis científico-técnico del territorio es clave en el planeamiento ya que sólo a través de él es posible la comprensión de los fenómenos que lo constituyen y, por ende, la sostenibilidad del modelo territorial. La adecuada difusión de este conocimiento puede además favorecer una mayor conciencia social de su importancia en la definición de políticas públicas, una mayor participación ciudadana en el diseño de las mismas, y una mayor transparencia en la práctica urbanística.

En definitiva, la revalorización del análisis territorial puede contribuir a un modelo territorial más equitativo, sostenible, equilibrado y asumido por los

ciudadanos, limitando la toma de decisiones interesadas, la corrupción y el despilfarro territorial.

Partiendo de la consideración de que el planeamiento urbanístico ha perdido credibilidad y de que el análisis del territorio resulta desdeñado por técnicos, políticos y sociedad civil, la investigación pretende profundizar en el tema desde una perspectiva integral.

1.2 La importancia del análisis del territorio en la planificación urbanística

La planificación urbanística requiere decidir y coordinar una serie de acciones con vistas a conseguir unos determinados objetivos. No es otra cosa que anticipar, a partir del análisis del territorio en sentido amplio (físico, social, ambiental, funcional, etc.), de su posible evolución futura y de otros condicionantes (políticos, económicos, administrativos), cuáles son las necesidades, las limitaciones, los recursos financieros disponibles, la capacidad de gestión, etc. de una ciudad o territorio y qué estrategias y líneas de actuación se pueden implementar para alcanzar unos determinados objetivos.

La práctica transformadora del urbanismo se evidencia a través de una estrategia o modelo territorial, con una importante transcendencia en términos de poder, a través de la clasificación y calificación de suelo y sus derivadas en cuanto a usos permitidos y valorización del suelo y reparto de beneficios y cargas.

Como función pública, la práctica urbanística debe perseguir el bien común y no limitarse al estricto cumplimiento de unos parámetros urbanísticos. Debería estar siempre al servicio del interés general de forma que las plusvalías que genera el proceso urbanizador repercutan de manera positiva en la comunidad, prestando especial atención al cumplimiento del derecho a una vivienda digna y adecuada, según establece el artículo 47 de la Constitución Española y a garantizar el cumplimiento del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y de conservarlo velando “por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”, tal y como recoge el artículo 45.2 de la Constitución. En

definitiva, más allá de la clasificación y calificación de suelo, el urbanismo debe ser un instrumento al servicio de las personas y no de intereses parciales y partidarios. Para lograr estos objetivos, los poderes públicos deben regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

El planeamiento urbanístico que en teoría es una herramienta al servicio de la intervención pública en defensa de la racionalidad en la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, en favor de la equidad y de la cohesión social y para impedir la especulación, ha ido degradando su naturaleza hasta convertirse en el respaldo técnico de la irracionalidad territorial y en la legitimación de aquello que debería combatir. Tal y como señala Vinuesa (1995), la planificación debe ser por tanto un acto meditado, razonado y consensuado, para lograr unos objetivos lógicos, viables y de interés público.

En este sentido, son muchas las preguntas a las que debería dar respuesta un plan urbanístico. Algunas básicas e imprescindibles: ¿Cuál es el crecimiento potencial que demanda un determinado municipio? ¿Qué número de viviendas son necesarias para satisfacer las necesidades de crecimiento de una población? ¿De qué tipología? ¿Qué infraestructuras y equipamientos son realmente necesarias en un cierto horizonte temporal? ¿De qué capacidad financiera dispone la administración para el desarrollo de las actuaciones planteadas? ¿Qué sucede con el entorno natural que rodea una ciudad? ¿Cómo se puede integrar, conservar y disfrutar? ¿Cómo se puede gestionar el agua compatibilizando las necesidades sociales y ambientales? ¿Qué usos se deben asignar a cada parte de un territorio, y cómo podemos imbricarlos y relacionarlos? ¿Cómo se debe integrar el cambio climático? Para dar respuesta a estas cuestiones, entre otras muchas, y lograr una solución lo más ajustada posible a la realidad y a las necesidades detectadas es necesario un análisis territorial científico y lo más riguroso posible.

Para ello existen multitud de técnicas y métodos, propias de la disciplina de la Geografía, pero también de otras disciplinas como la Arquitectura, la Ingeniería, Economía, la Sociología, la Historia, la Ecología, etc. que deben ponerse en

práctica de manera rigurosa en el planeamiento urbanístico para alcanzar los objetivos señalados. El urbanismo de hoy en día debe atender a objetivos de recualificación y regeneración del espacio construido, de sutura de los espacios periféricos, de integración del campo y la ciudad, de contaminación, movilidad, seguridad ciudadana, medioambientales, de género, etc. y así entre un sinfín de problemas que deben ser identificados y aproximados mediante métodos y técnicas novedosas y con la, cada vez más accesible y actualizada, información disponible.

En el planeamiento, práctica compleja, existe un componente político importante que condiciona la toma de decisiones de tal manera que en muchos casos, los fundamentos científico-técnicos que aportaría un análisis territorial certero, quedan relegados a un segundo plano, dando lugar en muchas ocasiones a decisiones difícilmente justificables desde una perspectiva científica, perdiendo cualquier tipo de racionalidad y rigor científico. Ejemplo de ello son los numerosos casos de planes urbanísticos insostenibles aprobados en España en los años del boom urbanístico caracterizados por un sobredimensionamiento de suelo urbanizable y de vivienda respecto a las proyecciones demográficas y económicas, o aquellos crecimientos que se aprueban en zonas de riesgo ambiental o sin acceso a los servicios mínimos para su buen funcionamiento y cuyas consecuencias negativas sobre el territorio son innegables. Basta con citar algunos ejemplos de un hecho profusamente conocido y difundido. En la Comunidad de Madrid cabe señalar el caso de Paracuellos de Jarama o el de Navalcarnero entre otros muchos desarrollos urbanísticos sobredimensionados², característicos de buena parte de los planes generales urbanísticos aprobados en nuestro país durante el decenio de máxima expansión, entre 1997-2007. En todos estos casos, se “justifican” sus crecimientos en base a análisis defectuosos, sesgados y mal enfocados pero que avalan el carácter “científico” de sus decisiones.

Las consecuencias de estos crecimientos no se limitan exclusivamente a una sobreproducción de vivienda, que difícilmente se llegará a ocupar, sino a consecuencias territoriales de diversa índole, entre las que cabe destacar la

² Otros ejemplos concretos se analizan y detallan en el Capítulo 6: Estudio de planes urbanísticos como constatación

paradoja de los desahucios mientras el número de viviendas vacías sigue aumentando, la creación de espacio residencial pero que no tendrá, en muchos años, carácter de espacio urbano, derivado de las carencias de equipamientos, altas proporciones de viviendas vacías, debilidad de cohesión social, ausencia de animación urbana..., la destrucción del paisaje, la ocupación de espacios de alto valor ecológico o sometidos a riesgos naturales, el elevado coste para las haciendas locales del mantenimiento de estas infraestructuras sin uso, además de contribuir a la crisis económica de la que todavía no se ha salido y al aumento de la corrupción.

Imagen 1. Cuando lo urbanizado es la negación de lo urbano. En Paracuellos del Jarama miles de viviendas en espacio urbanizado, pero no urbano: Espacios residenciales de baja densidad, ineficientes, que buscan eliminar la diversidad y la pluralidad social y favorecen el aislamiento y la segregación. ¿Quién y cuándo va a dotar los equipamientos?



Fuente www.nacionrotonda.com

Imagen 2. Navalcarnero. Territorio urbanizado y vacío. ¿Se podrá impedir su progresivo deterioro? ¿Se ocupará alguna vez?



Fuente: GoogleEarth

Todo lo relativo a la transformación del territorio, a la construcción de la ciudad, como escenario en el que debe concretarse en buena medida la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras, queda en un segundo plano y siempre supeditado al interés económico a corto plazo.

Posibles causas de este modelo urbanístico insostenible son una práctica política que ha perdido su sentido a favor del interés público y el desconocimiento y desinterés sobre el territorio de todos los agentes partícipes, incluida la sociedad civil, que ha permanecido impasible o ha contribuido a validar este modelo.

En otros casos, es la insostenibilidad que se deriva del modelo desarrollista tradicional de urbanismo en España, tras el que impera la voluntad política de favorecer el crecimiento urbanístico, ante todo, amparado además por el “todo urbanizable” impulsado por la Ley de Suelo de medidas liberalizadoras de 1997.

Ahora, que se persigue el paradigma de la sostenibilidad en todos los ámbitos, se debe asegurar el cumplimiento de ese mismo objetivo en el uso del suelo, tal y como se establece en la Ley de Suelo vigente. Para ello se considera clave partir del conocimiento científico del territorio.

1.3 Hipótesis

Varias son las hipótesis que han guiado el proceso de esta investigación y el desarrollo de sus objetivos pero la hipótesis principal que orienta el trabajo es que **el análisis del territorio no se está incorporando de manera adecuada a la práctica planificadora**. Las decisiones derivadas de la planificación urbanística se toman con base en otros criterios en los que prima la voluntad política.

Esta hipótesis, a priori evidente y por tanto validable en términos generales, requiere sin embargo del análisis en profundidad de las posibles causas, que pueden ser enunciadas en los siguientes términos y que guiarán el desarrollo de los objetivos y la estructura de la tesis:

- **Marco regulador inadecuado:** El marco legislativo estatal y autonómico en materia de urbanismo, que en su corpus y mantiene la estructura de la Ley del Suelo de 1956, resulta rígido y obsoleto para dar cabida a las nuevas demandas del planeamiento. A pesar de la actualización de sus determinaciones generales, recogidas en los preámbulos o exposición de motivos, la práctica urbanística sigue manteniendo la misma estructura y “metodología” derivada desde su instauración, resultando inadecuada para resolver los problemas actuales del urbanismo.
- **Insuficiencia científico-técnica del análisis y diagnóstico territorial:** El desarrollo normativo de las leyes de suelo determina la necesidad de fundamentar las propuestas en base a un análisis de “todos los aspectos que puedan condicionar o determinar el uso del territorio”. Para ello, las normas desglosan un listado mínimo de información a la que el Plan debe referirse sin determinar fuentes de información, indicadores, criterios, objetivos ni metodología para su tratamiento y validación. Esto ha dado lugar a que en muchos casos los planes urbanísticos se limiten a recopilar la “información urbanística” requerida sin someterla a análisis o empleando metodologías de dudosa validez, produciendo diagnósticos desenfocados y no válidos para la determinación de propuestas.

- **Incapacidad técnica de los equipos redactores:** Un análisis territorial certero y completo requiere un elevado esfuerzo técnico, económico y un equipo multidisciplinar con capacidad analítico-propositiva y visión integradora, de los que se carece con frecuencia al redactar el planeamiento. Los análisis del territorio, llevados a cabo por equipos sin la capacidad adecuada, resultan pobres y con una visión sesgada de la realidad territorial que pueden inducir a errores en el planeamiento, o simplemente no ser de utilidad para la formulación de propuestas.
- **La ausencia de datos oficiales, actualizados, de libre y fácil acceso** condiciona así mismo la dificultad de llevar a cabo estudios de calidad.
- **Falta de voluntad política:** La práctica del planeamiento urbanístico, como acto político que es, ha estado siempre condicionada por una serie de criterios ajenos al criterio científico y que parecen haber tenido un peso creciente en la toma de decisiones.
- **No existe suficiente transparencia en los procesos urbanísticos.** En muchos casos no interesa conocer ni difundir la realidad territorial para evitar conflictos con otros criterios o intereses del poder político. Esto es consecuencia de las enormes implicaciones políticas y económicas que resultan de la regulación de los usos del suelo.
- **Falta de cultura urbanística y compromiso territorial:** La sociedad carece de la cultura y compromiso territorial necesario para entender las dinámicas complejas del territorio y los fundamentos y contenidos del planeamiento urbanístico. Esto, junto con la mala praxis de los procesos de información y participación pública en los planes urbanísticos, dificulta la participación de los ciudadanos en los procesos de elaboración del planeamiento, en su asimilación y en la reclamación de sus derechos, asistiendo como agentes pasivos a las consecuencias del urbanismo.
- **Ineficacia de los mecanismos de control y fiscalización:** En la actualidad, los mecanismos de control y fiscalización del proceso administrativo y de las determinaciones del planeamiento resultan insuficientes o inexistentes. Nos referimos a procedimientos inherentes al expediente administrativo tales como la consulta interadministrativa; la

aprobación final de los instrumentos urbanísticos de escala local por el órgano autonómico; el procedimiento de evaluación ambiental estratégica exigido por Ley 21/2013 de evaluación ambiental y los análisis de sostenibilidad económica introducidos por la Ley 8/2007 de Suelo.

- **Insuficiencia de instrumentos de planeamiento territorial y de coordinación o gestión supramunicipal:** No existen criterios que puedan orientar el modelo futuro del territorio sobre la base de un interés común que trascienda los intereses locales y las visiones estrictamente municipales. Estos últimos resultan claramente insuficientes para articular las complejas dinámicas del territorio y orientar los criterios de crecimiento de los planes municipales, dejando a éstos la decisión última en cuanto a su modelo territorial.

1.4 Metodología, fuentes y estructura de la investigación

Para ratificar las hipótesis y alcanzar los objetivos planteados, en este trabajo se analiza el papel del análisis territorial en el planeamiento desde una aproximación tanto teórica como práctica a través del estudio de bibliografía, legislación y desarrollos normativos, documentos formales constitutivos de los planes urbanísticos (memorias, planos) y del conocimiento de experto de diversas disciplinas.

El trabajo se estructura en 5 capítulos, además del presente capítulo introductorio y un capítulo de conclusiones. En el *Capítulo 2: Bases epistemológicas y evolución de la práctica del urbanismo*, se valoran los principales conceptos, enfoques, métodos y herramientas derivados de las corrientes de pensamiento y de la práctica que han dirigido el urbanismo en España, con el fin de analizar críticamente la consideración que a lo largo de la historia ha tenido el análisis del territorio hasta la actualidad. El análisis se enmarca en el contexto normativo español y con ejemplos particulares de la evolución del planeamiento de Madrid.

En el *Capítulo 3: El análisis territorial en la práctica del planeamiento*, se exponen los principales condicionantes que encuentra el análisis del territorio en la práctica del planeamiento (marco normativo, criterios e indicadores de referencia, consulta interadministrativa, participación pública, evaluación ambiental y económica, mecanismos de control urbanístico, etc.). Para ello se ha analizado bibliografía de referencia en la materia y manuales metodológicos de planeamiento urbanístico y territorial, con el objeto de detectar propuestas de mejora que puedan ser incorporadas a la práctica. Se analizan la formación académica que reciben los profesionales urbanistas (arquitectos, ingenieros, geógrafos y ambientólogos), concretamente la relativa a la adquisición de competencias para el análisis del territorio. Para ello se analizan planes de estudio y Libros Blancos. Este análisis permitirá corroborar si los profesionales en cuyas manos está la planificación urbanística tienen la formación adecuada y, por tanto, la capacidad de llevar a cabo y articular un adecuado análisis territorial.

En el *Capítulo 4: El análisis territorial en las bases normativas* se lleva a cabo un estudio del marco regulador que condiciona la práctica del planeamiento y determina los contenidos mínimos del análisis territorial. En primer lugar se analiza el marco estatal en materia de Suelo desde su institucionalización en 1956 con el objetivo de valorar en qué medida se incorpora al marco normativo la lógica de la racionalidad científica, entendida en términos de sostenibilidad territorial. Posteriormente se procede a analizar el marco normativo que rige la práctica del planeamiento a nivel autonómico en aquellos casos en los que las Comunidades Autónomas han desarrollado un reglamento de desarrollo propio. El objetivo es ratificar si el marco regulador es adecuado a la complejidad territorial actual y detectar las innovaciones metodológicas que hayan podido incorporar los desarrollos legislativos más recientes.

El *Capítulo 5: Valoración de planes urbanísticos de la Comunidad de Madrid*, pretende contrastar la supuesta irracionalidad científica a la que se refiere nuestra hipótesis de partida mediante ejemplos concretos. Para ello se estudian los documentos de una serie de planes urbanísticos de aprobación reciente en la Comunidad de Madrid (memorias informativas y justificativas, informes técnicos sectoriales, resoluciones de aprobación de planes), en los que se analiza la concordancia entre la clasificación de suelo urbanizable y número de viviendas propuestas, por una parte, y las proyecciones demográficas, por otra.

La elección de la Comunidad de Madrid se debe a diversos factores. La influencia de Madrid como sede de la capital, como región metropolitana y como espacio competitivo sobre el que se suceden innumerables transformaciones son algunas de las razones principales que justifican el caso de estudio. Lo que ocurra en esta región puede afectar al urbanismo del resto del país, y especialmente a aquellas ciudades con mayor dinamismo, por el papel que ha venido jugando como referente. En la elección del caso también han influido la abundante información bibliográfica, así como la facilidad para establecer intercambios directos con numerosas personalidades procedentes tanto del mundo académico, político y administrativo.

El *Capítulo 6: La opinión de los expertos* recoge los resultados de las encuestas y entrevistas en profundidad realizadas a un nutrido grupo de expertos en la materia, pertenecientes a diversas disciplinas y ámbitos laborales y territoriales, que aportaron su visión clave a la hora de constatar o refutar algunas de las hipótesis planteadas inicialmente, además de contribuir a alimentar y plantear nuevos temas de investigación.

Finalmente, en el *Capítulo 7: Conclusiones y propuestas* se lleva a cabo una evaluación de la hipótesis principal a partir de las conclusiones obtenidas de los resultados de la investigación. Dado el carácter aplicado que se ha querido dar a la investigación los resultados se trasladan a una serie de propuestas con las que se pretende contribuir al permanente debate y reflexión epistemológica y metodológica sobre el futuro del urbanismo y destacar la importancia del análisis territorial para la consecución de un modelo territorial sostenible.

La diversidad de aproximaciones al urbanismo y la cantidad de temas que se abordan, técnicos, jurídicos, históricos, etc. ha dificultado el tratamiento homogéneo de los diferentes temas y con la profundidad con la que los hubiese desarrollado un especialista en cada materia. Sin duda, algunos de los temas tratados podría beneficiarse de un análisis en mayor profundidad desde las especialidades respectivas, pero carecería de los aportes de un enfoque globalizador como el que hemos aplicado.

Durante el periodo de redacción de este trabajo, entre 2011 y 2017, se han producido una gran cantidad de modificaciones del marco normativo de gran trascendencia para el tema de estudio, que han requerido de una constante revisión. También es importante tener presente que las entrevistas y cuestionarios se llevaron a cabo en etapas iniciales de la investigación, cuando las consecuencias territoriales y socioeconómicas del modelo de planeamiento urbanístico predominante en ese momento aún no eran tan evidentes.

Las dificultades de funcionamiento de los instrumentos tradicionales de planeamiento, la inadecuación de las herramientas y los resultados “indeseados” sobre el territorio, son inquietudes que se han ido trasladando desde hace décadas por parte de académicos, profesionales y organismos administrativos con objeto de analizar las causas, considerar nuevas orientaciones y proceder a una reelaboración teórica, no consiguiendo alcanzar sin embargo un gran calado en la cultura urbanística a pesar de las sucesivas reformas teóricas y metodológicas. Esta investigación pretende profundizar sobre estos hechos con un enfoque globalizador, con carácter analítico propositivo y desde la perspectiva del análisis del territorio.

Aparte de la extensa obra de Fernando De Terán, que constituye una referencia clave de esta investigación, tan sólo se detectan una serie de autores que defienden esta aproximación, entre los que cabe destacar Vinuesa (1995, 2005, 2008, 2012, 2013, 2014), Burriel (2002, 2003, 2004, 2008, 2014), Martín (2012), Rullán (2007, 2010, 2011, 2017), Galiana y Vinuesa (2010). En todos ellos se pone de manifiesto la relevancia de este tema, centrando su atención en la defensa del análisis geodemográfico (más fácilmente objetivable) desde una perspectiva holística como una de las deficiencias básicas del planeamiento urbanístico. La bibliografía manejada muestra una significativa representación de trabajos útiles para la investigación, pero en los que el tema de estudio en concreto no se trata de manera específica desde la perspectiva planteada, lo que es un claro indicio del carácter innovador del enfoque y los resultados de la investigación. En pocos casos se encuentran referencias concretas a estudios críticos sobre el análisis del territorio como elemento clave en la práctica urbanística.

La larga crisis epistemológica del urbanismo como ciencia y práctica y la crisis urbanística coyuntural que se está viviendo en España, en la que el urbanismo se ha convertido en una práctica destinada casi exclusivamente a la clasificación de suelo para la obtención de plusvalías alejándose de su fin social, hacen que la reflexión sobre este tema resulte de interés, aparte de por la actualidad *per-se* del tema en cuestión, por las posibles contribuciones que puedan resultar de la investigación. Parece necesario revertir el modelo predominante y una de las posibles formas de hacerlo es recuperando el interés por el territorio desde distintos ámbitos, profesionales, académicos, políticos y por parte de la ciudadanía.

Este trabajo, en la medida de lo posible, pretende contribuir a ese esfuerzo reflexivo, identificando buenas prácticas y planteando posibles propuestas fundamentadas, con las que mejoraría sustancialmente el carácter científico técnico del planeamiento dándole una mayor racionalidad a la forma en que se viene utilizando el territorio.

El compendio de referencias bibliográficas y normativas que han servido para desarrollar el trabajo puede servir para extraer conceptos, experiencias y propuestas metodológicas, ampliar el campo de conocimiento y servir de referencia para la práctica urbanística. Además se pretende contribuir a divulgar la Geografía como disciplina clave para el análisis territorial y consecuentemente, para el planeamiento racional y sostenible.

2 BASES EPISTEMOLÓGICAS Y EVOLUCIÓN DE LA PRÁCTICA DEL URBANISMO

Este capítulo pretende introducir los principales conceptos, enfoques, métodos y herramientas derivados de las corrientes de pensamiento y de la práctica que han dirigido el urbanismo en España, con el fin de analizar críticamente la consideración que a lo largo de la historia ha tenido el análisis del territorio desde su institucionalización hasta la actualidad. El análisis se enmarca en el contexto normativo español y con ejemplos particulares de la evolución del planeamiento de Madrid, territorio de especial relevancia para los objetivos de la investigación por la entidad de su desarrollo urbano y su condición de referente. La extensa obra de Terán (1982,1996,1999,2000) sobre la evolución del planeamiento urbano en España constituye la referencia clave en el desarrollo de este capítulo, siendo analizada desde la perspectiva del análisis territorial.

Con ello se dota a la tesis doctoral de un marco de partida, referencia y enfoque epistemológico que sustenta la ejecución de la fase empírica y de evaluación en la que se desarrollarán estudios de caso que permitirán contrastar las hipótesis de partida iniciales.

El resultado de este estudio permitirá corroborar alguna de las hipótesis parciales planteadas al inicio de la investigación. Especialmente, aquellas en las que se cuestiona si el análisis del territorio es depreciado como consecuencia de inercia en la práctica, posicionamiento intelectual y/o falta de voluntad política.

2.1 Primeros planes urbanísticos del S.XIX: aproximación parcial y fragmentaria al diseño de ciudades

El siglo XIX es reconocido en la historiografía como el del nacimiento del urbanismo entendido como una práctica específica a escala ciudad y con

vocación científica que debía responder a los acuciantes problemas urbanos de habitabilidad, movilidad, sanidad, etc.

Del contexto histórico, caracterizado por la creación de un nuevo orden social, político y económico, interesa destacar dos hechos con transcendencia física sobre el territorio: la expansión económica y el desarrollo del ferrocarril, que dieron lugar a una transformación de las ciudades como consecuencia de la necesidad de dar cabida a nuevos asentamientos de población y permitir el desarrollo industrial en la periferia, a la densificación de las áreas mejor comunicadas y a la creación de un nuevo sistema relacional entre los núcleos urbanos.

Esta situación tuvo su traducción en España con los primeros planes de desarrollo de las principales ciudades, Barcelona (1859), Tarragona (1857), Valencia (1858), Pamplona (1876), Bilbao (1876), Madrid (1860), entre otros. El problema urbano se trataba de forma parcial y fragmentaria dentro de un marco jurídico compuesto por las Leyes de Ensanche de Poblaciones (de 1846 y 1876) y la Ley de Reforma Interior y Saneamiento de Poblaciones (de 1896), dictadas en los periodos monárquicos del S.XIX, en base al predominio del trazado bidimensional sobre plano, para dar respuesta a una situación de crecimiento poblacional sobrevenida y mejorar las condiciones de urbanización.

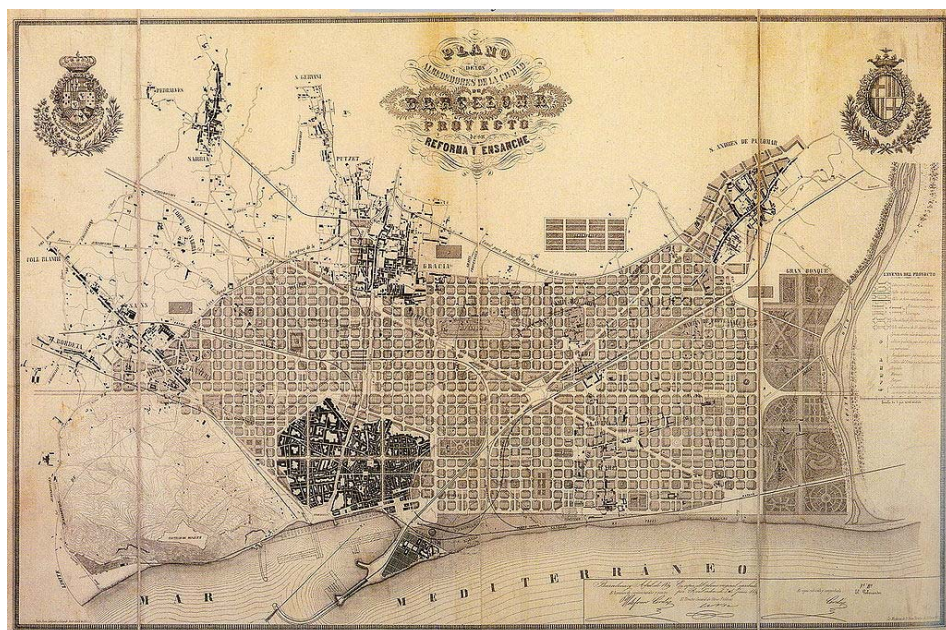
Imagen 3. El proyecto de Alzola, Achúcarro y Hoffmeyer (1876) para el Ensanche de Bilbao.



Fuente: Wikipedia

Las leyes de ensanche de poblaciones enfocaban su objeto hacia la creación de zonas homogéneas de nueva urbanización, yuxtapuestas al casco antiguo y un tanto inconexas y extrañas a él cuyo trazado quedaba definido exclusivamente por rígidas condiciones formales con base en una red viaria de intención homogeneizadora pero sin tener en cuenta las características del terreno, dando lugar al llamado planeamiento de extensión mientras que las leyes de reforma interior tenían como objeto atender a problemas menores del interior del casco antiguo.

Imagen 4. Plan de los alrededores de la ciudad de Barcelona y del proyecto para su mejora y ampliación, de Ildefonso Cerdá (1859).

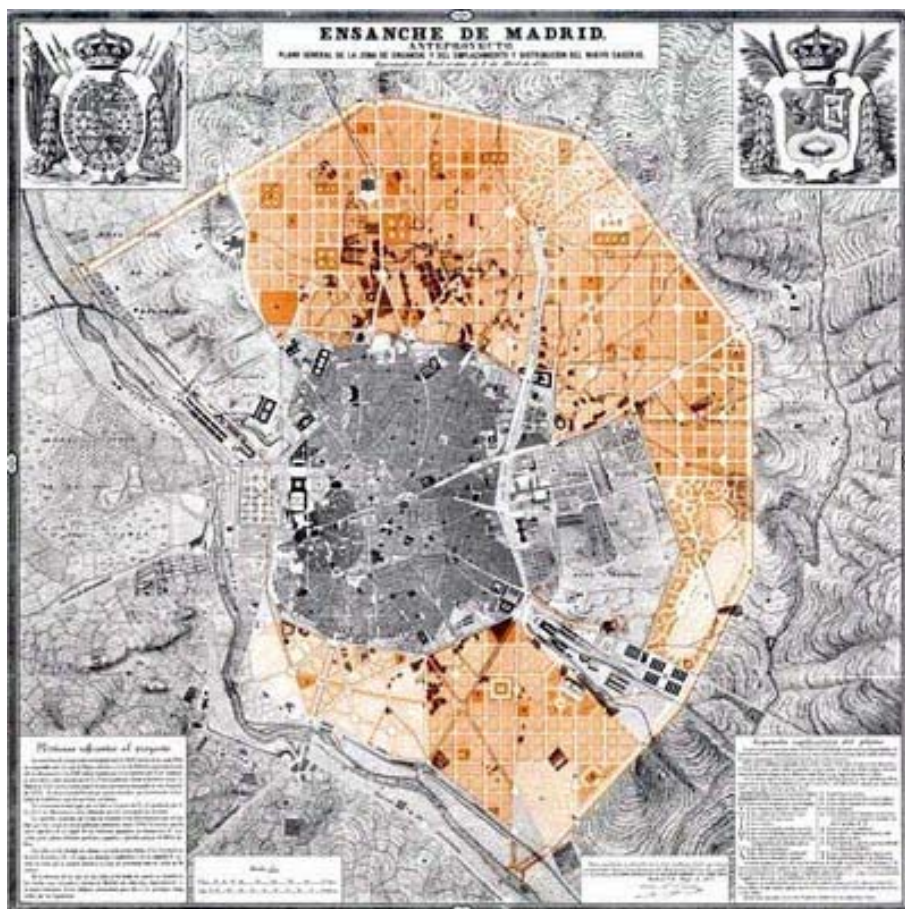


Fuente: Wikipedia

En el caso de Madrid, fueron la llegada del ferrocarril (1851) y de las aguas del Canal de Isabel II (1852) junto con las aspiraciones de desarrollo de la clase política las que llevaron a plantear las ventajas y facilidades que traería consigo la expansión de la ciudad, razón por la que en 1860 fue aprobado el ensanche de Madrid, encargado a Carlos María de Castro y consistente en una retícula ortogonal orientada en Dirección norte-sur, que permitía establecer grandes espacios abiertos y plazas, como grandes edificios públicos y asistenciales

(hospitales, cuarteles, mataderos, etc.) necesarios para el desarrollo de la ciudad y cuyo desarrollo mediante manzanas regulares permitía adoptar medidas de esponjamiento de la alta densidad predominante en la ciudad intramuros, mejorando las condiciones higiénicas de las viviendas. Se planteaban también zonas para el desarrollo industrial y agropecuario al sur de la ciudad, dando lugar a una marcada zonificación de usos, planteada sobre plano sin atender a los condicionantes geográficos del territorio.

Imagen 5. Plan de Ensanche de Madrid de Carlos María de Castro (1860).



Fuente: <http://blogdegeografiadejuan.blogspot.com.es/>

De la misma época, reseñable por su valor y trascendencia, cabe destacar la aportación de Cerdá al urbanismo, considerado el padre del urbanismo científico moderno, tal y como señala García-Bellido (2000). Por primera vez, tal y como se recoge en la obra *“Teoría General de la Urbanización”*, de 1867, el urbanismo es considerado una disciplina enfocada a la consecución del interés

general y de carácter integrador con el fin de resolver problemas urbanos de diversa índole, técnicos, sociales, económicos, normativos, etc.

Se puede decir que éste es el momento en que comienza la sistematización y estudio como ciencia de la práctica urbanística entendida “no sólo para indicar cualquier acto que tienda a agrupar la edificación y a regularizar su funcionamiento en el grupo ya formado, sino también como el conjunto de principios, doctrinas y reglas que deben aplicarse, para que la edificación y su agrupamiento, lejos de comprimir, desvirtuar y corromper las facultades físicas, morales e intelectuales del hombre social, sirvan para fomentar su desarrollo y vigor y para acrecentar el bienestar individual, cuya suma forma la felicidad pública” (Cerdá, 1867,p.28).

Cerdá plantea una primera aproximación metodológica para “tratar los problemas de la ciudad anteponiendo los fundamentos axiológicos de la urbanización a la proyección técnica o facultativa” (Cerdá, 1867,p.29) y se enfrenta con la problemática de una manera integral: analizando, valorando y profundizando en los aspectos políticos, económicos, sociales, higiénicos, administrativos y jurídicos de la urbanización (Bassols, 1995 en Rueda, 2010, p.2) plantea ya la necesidad de la aproximación interdisciplinar al estudio de la ciudad y la búsqueda de lo que hoy se denomina “calidad de vida” como uno de los objetivos generales del urbanismo.

Tal y como señalan García-Bellido (2000) y Tort (2006), este procedimiento se considera la primera aproximación holística al tratamiento de la ciudad en la que el método científico busca comprender la totalidad frente a las partes, basándose en el análisis esencial inductivo que le permitiría construir un modelo general, abstracto y nomotético de todos los diversos modelos urbanos concretos e intenta llegar a una síntesis por deducción de un modelo general racional, a partir de la crítica de los modelos concretos históricos que observa en las diversas respuestas locales, proyectuales y formales de cada ciudad.

El urbanismo se constituye, a partir de ese momento, en una ciencia fundamentada en la racionalidad científico-técnica frente a las aproximaciones

estético-formales a la morfología urbana que caracterizaron el S.XIX, y que se mantuvieron hasta bien entrado el siglo XX, cuando finalmente se pone de manifiesto la insuficiencia operativa instrumental del plan bidimensional ante la aparición de nuevos hechos en la ciudad (aparición de desarrollos espontáneos, con carencia de condiciones de salubridad, equipamientos y servicios mínimos) y se recupera el plan como instrumento de previsión integral frente al trazado.

Pionero de la planificación urbanística de corte científicista, Cerdá estructura las secuencias procedimentales, con tal resultado que, en sus perfiles básicos, no ha sido superada posteriormente (Bassols, 1995 en Rueda, 2010, p.2). Secuencias procedimentales, propias del método científico, que básicamente son las que se mantienen en la práctica actual, y que se basan en: el conocimiento del territorio a partir de aproximaciones de carácter técnico que permitan obtener el conocimiento necesario de la realidad a la que dar solución, la determinación de medios económicos, legales y administrativos necesarios para su desarrollo y el plano como elemento de síntesis gráfica.

Ejemplos de esto son los estudios sobre el coste de la vivienda, realizados con el objeto de posibilitar “una vivienda digna y asequible a los grupos más desfavorecidos, luchando contra los especuladores del suelo”, o también los trabajos sobre la alimentación, el presupuesto familiar, las condiciones de trabajo de las familias obreras, la densidad o la mortalidad, que quedaron recogidos en la *“Monografía estadística de la clase obrera”* (1856) incluida en la reedición de la *“Teoría de la construcción de las ciudades”*, de 1991; estudios específicos, orientados a conocer la realidad del momento y guiados por un objetivo claro, el de mejorar las condiciones de vida en la ciudad.

Tal y como señala García-Bellido (2000), “estos estudios de partida, que permitirían adquirir el conocimiento necesario para abordar los problemas de la ciudad, se basaban teóricamente en una metodología “supuestamente descrita en el desconocido (por desconocerse su paradero) tomo III de la Teoría General de la Urbanización”. En éste debían desglosarse las reglas prácticas de la teoría urbana “precisando los tecnicismos para hacerla realizable” (Tarragó, 1977, p.19) y del que el mismo Cerdá anuncia su contenido teórico, en la última página de la Teoría General de la Urbanización II:

«(...); ha llegado ya el caso de penetrar en el vasto campo de las arduas especulaciones teóricas, a fin de sentar los cimientos de la ciencia y del tecnicismo, que deberían en nuestro concepto servir de norma y guía a los futuros proyectos y trabajos que para fundar nuevas urbes o reformar y mejorar las existentes, en adelante hayan de acometerse» (Cerdá, T.II: 700)

Acerca de la importancia del enfoque analítico en la aplicación del método científico de Cerdá para el planeamiento, Solá Morales (1997) recoge en su obra *“Las formas de crecimiento urbano”* el siguiente texto:

«Pero, [...] la fuerza singular de la Teoría General de la Urbanización de Cerdá es la de haber entrado en una organización modernamente científica de sus conceptos a través del análisis urbano. Análisis estructural de los elementos y relaciones que componen el sistema urbano; análisis empírico y estadístico, también de los datos de hecho. En este enfoque analítico se apoya la novedad y la fuerza de su tratado; porque gracias a él las interpretaciones históricas que de la ciudad se hacen son cambiadas --al menos en intención-- para fundamentar unos criterios con que aplicarse a la ordenación de la ciudad futura. Y si, por pudor, no podría decirse que, así, historia y proyecto son, por el análisis intermedio, mutuamente referidos, sí, al menos, puede afirmarse que es la aportación de ese enfoque analítico la que dará a las nuevas técnicas urbanísticas su base teórica y su fuerza cultural más innovadora y sugestiva» (Solá-Morales, 1997,p.118).

Sin embargo y a pesar de su calidad e innovación, la obra de Cerdá no tuvo la trascendencia que le hubiese correspondido al enunciar por primera vez los principios científicos del urbanismo como ciencia social, “consecuencia en parte de la ausencia de distribución internacional de su obra” (Tarragó, 1977, p.2) o bien por la competencia entre administraciones-central y municipal-, ya existente en la época (Terán, 2014, párr.6).

2.2 S.XX: el surgimiento del urbanismo moderno en España basado en el método científico.

No es hasta casi un siglo después de publicarse la obra de Cerdá, con el desarrollo de las primeras leyes del suelo en Europa a mediados del S.XX, cuando se recuperan los principios enunciados por Cerdá, incorporándolos al corpus disciplinar del urbanismo, en base a los postulados característicos del positivismo, “según los cuales sólo de un buen conocimiento de la realidad puede derivarse una buena forma de actuación sobre ella, puesto que de ésta debe deducirse aquella” (Terán, 1996, p.167).

Mientras tanto, en EEUU Patrick Geddes retoma las ideas científicas formuladas por Cerdá, incorporándolas a la idea de planificación regional, con inspiración en las ideas de los geógrafos europeos, Reclus, Vidal de la Blanche y el sociólogo Le Play (Bertuzzi,2008,p.27). Geddes, en su obra “Cities in evolution” publicada en 1915, sistematiza la información necesaria y suficiente para comprender la estructura compleja del sistema territorial y su funcionamiento y fija como principal herramienta de la planificación el estudio previo y la necesidad de llevar a cabo estudios de la región natural, de las acciones antrópicas y del paisaje cultural resultant. A partir de este momento el territorio deja de ser un mero soporte para el urbanismo y se convierte en un elemento más en la planificación.

La difusión del pensamiento geddesiano del “*regional planning*” será llevado adelante por la *Regional Planning Association of America* (1917) y el trabajo de Lewis Mumford, que tendrá gran influencia en la mayoría de los departamentos y escuelas de urbanismo que surgen, en el caso de Inglaterra y EEUU a comienzos de siglo, influenciadas por las ideas de la *Town and Country Planning Association*, fundada por Ebenezer Howard y dedicada a mejorar el estudio del urbanismo, basándose en la justicia social y el medio ambiente y con gran influencia en el urbanismo europeo del S.XX, por su contribución a la reconstrucción de las ciudades tras la II Guerra Mundial, bajo parámetros de calidad.

Geddes y Mumford, desde perspectivas cercanas a la geografía y al humanismo teorizan sobre la cuestión regional comenzando a definir un corpus teórico que desde espacios territoriales diferentes (Inglaterra y Estados Unidos)

revitalizan el debate sobre la ciudad y su relación con el entorno, así como también la consolidación de metodologías de aproximación al mismo, que sustentan las bases de la tradición disciplinar anglosajona, modelo del desarrollo normativo europeo.

Sin embargo, los hechos ocurridos en Europa con la Primera Guerra Mundial y el período de entreguerras, provocan un momento de ruptura cultural respecto a estas etapas científicas. A partir de los años 20 irrumpe la modernidad en la arquitectura y el urbanismo, fundamentada en la búsqueda de racionalidad y funcionalidad de las soluciones, con gran producción disciplinar en la primera posguerra.

El movimiento moderno se consolida a partir de una serie de concursos internacionales de arquitectura³ de los que surge un panorama unitario aproximación al urbanismo y la arquitectura vinculando ambas disciplinas con las cuestiones políticas, económicas y urbanas .

En 1928, nace la exigencia de traducir esas ideas compartidas en una asociación, que dará origen a los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM). El periodo entre 1933 y 1947, con Le Corbusier a la cabeza de los CIAM pone el énfasis en la planificación urbana y en el racionalismo aplicado a ésta como solución, dando lugar a la Carta de Atenas, manifiesto resultante del IV Congreso del CIAM, celebrado en 1933, en el que se apuesta por la “ciudad funcional”, basada en una separación funcional de los lugares de residencia, ocio y trabajo poniendo en entredicho el carácter y la densidad de la ciudad tradicional. En La Carta de Atenas, publicada finalmente en 1942, se proponen una serie de preceptos urbanísticos generales que tuvieron una gran influencia en el desarrollo de las ciudades europeas tras la Segunda Guerra

³ En 1922 el concurso para la sede del Chicago Tribune, en 1927 el de la Sociedad de las Naciones de Ginebra, en 1931 el del palacio de los Soviets en Moscú-; numerosas exposiciones internacionales cuyo tema recurrente es la vivienda moderna – en 1927 la Weinsenhof Siedlungen, en 1925 el Pabellón del Esprit Nouveau, en 1928 la Exposición Wohnen in Gärten en Berlín, en 1930-Exposición del Werkbund en París.

Mundial y entre los que cabe mencionar criterios de localización para las zonas residenciales aprovechando “los mejores emplazamientos, aprovechando la topografía, tomando en cuenta el clima, la luz solar y las áreas verdes que sean posibles” (Carta de Atenas, 1942), estableciendo criterios higiénicos, de densidad en función de la naturaleza del terreno, aprovechando las técnicas constructivas para liberar espacio verde, etc.

Criterios técnicos y condicionantes territoriales vuelven a guiar la práctica del urbanismo en Europa al menos desde el enfoque teórico de la disciplina.

Mientras en Europa bullen estas ideas de renovación, en España, y como consecuencia de la situación de inestabilidad política predominante, el urbanismo se mantenía estancado en los planes de desarrollo, cuya construcción fue lenta, prolongándose hasta los años 30 del S.XX, sufriendo numerosas alteraciones respecto a los proyectos originales y manteniendo la estructura del plan de alineaciones del S.XIX.

Es hacia 1930 cuando, en España, Sert, discípulo y colaborador de Le Corbusier, junto con Fernando García Mercadal fundaba el GATEPAC (Grupo de Artistas y Técnicos Españoles para el Progreso de la Arquitectura Contemporánea)⁴ —con la finalidad de que fuese la rama española del Congreso Internacional de Arquitectura Moderna—para promover el estilo racionalista en la arquitectura y el urbanismo españoles, corriente que recibió un fuerte impulso bajo el mandato de Indalecio Prieto en Obras Públicas, en el bienio reformista que tuvo lugar entre 1931 y 1933.

Se impulsa una nueva manera de ver y pensar la ciudad desde una aproximación integral a la realidad espacial e insertada en un territorio frente al tratamiento por piezas que predominaba en los planes de extensión de etapas anteriores.

La ciudad se ve como una totalidad compleja integrada por elementos muy heterogéneos pero interdependientes que requieren una consideración de conjunto, y una visión estructural que exige el conocimiento de las interacciones entre esos elementos, más importantes que los elementos en sí mismos.

⁴ En Cataluña usó la denominación de GATCPAC, "Grup d'Arquitectes i Tècnics Catalans pel Progrés de l'Arquitectura Contemporànea"

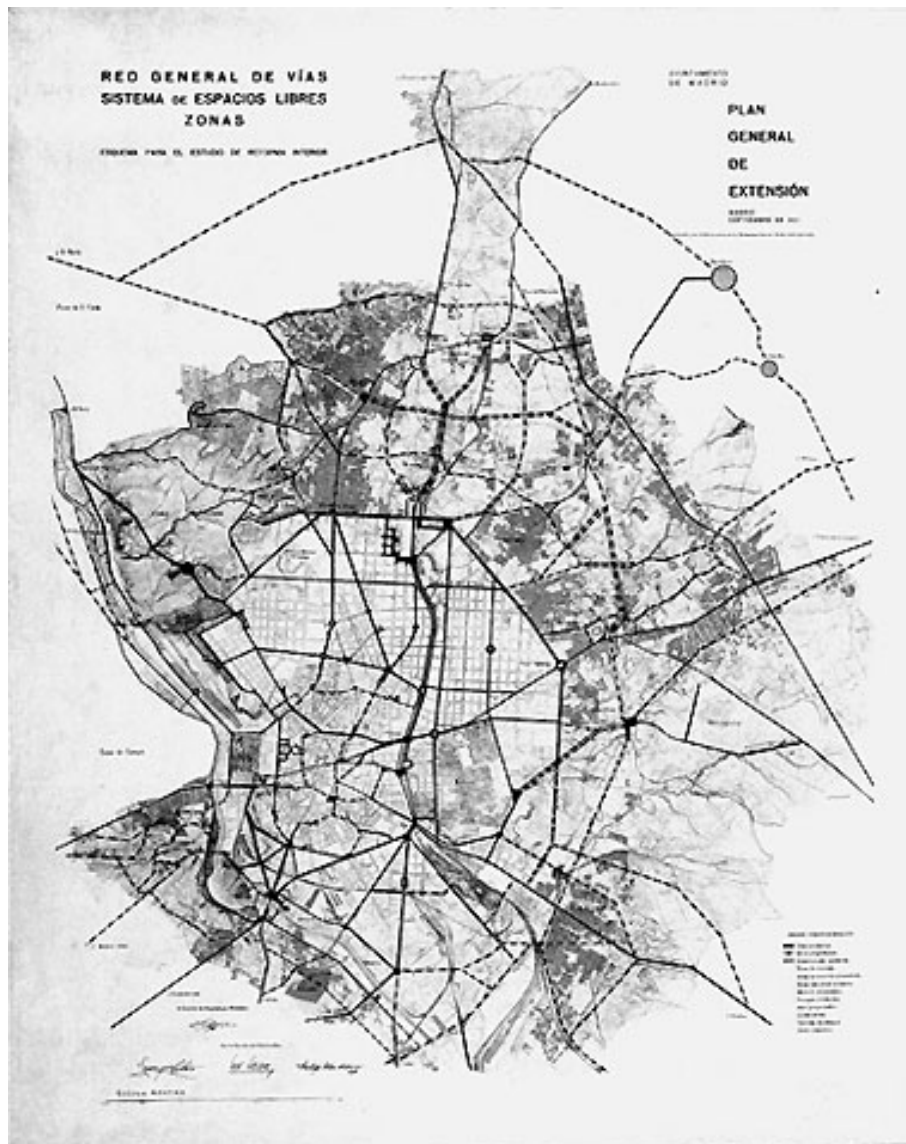
Integral también, en cuanto a realidad social y económica, que necesita ser entendida globalmente, porque se le concibe como un todo articulado, funcionalmente unitario, dotado de una estructura social, cohesionadora.

Esta nueva aproximación a la ciudad redunda en el resurgimiento de intentos de corte cientificista para la comprensión de la nueva realidad, a la que los instrumentos anteriores (planes de ensanche y de reforma interior) no dan respuesta.

En Madrid cabe mencionar una serie de trabajos significativos en esta línea. El ayuntamiento acuerda la creación de la Oficina Técnica Municipal y la redacción del Plan de Extensión de Madrid. El Plan de 1931 se extendía a todo el término municipal, contemplaba el marco regional como necesario encuadre territorial y señalaba la necesidad de una coordinación con órganos supramunicipales, tales como el Ministerio de Obras Públicas, la Diputación Provincial y de un programa de actuaciones con los municipios limítrofes (VV. AA, 1982). Además, tal como señala Pozueta (2009) en el plan se señalaban espacios para zonas verdes, parques, campos de deporte, estadio y piscinas, etc. y se destaca la importancia de la conservación y realce de los espacios libres en la ciudad.

El Plan de 1931 es un plan supralocal planteado para satisfacer las necesidades de los madrileños desde una perspectiva funcional no encorsetada por límites administrativos. Podría considerarse el primer plan regional de la región de Madrid.

Imagen 6. Plan General de Vías y Sistemas de Espacios Libres del Plan General de Extensión de Madrid. 1931



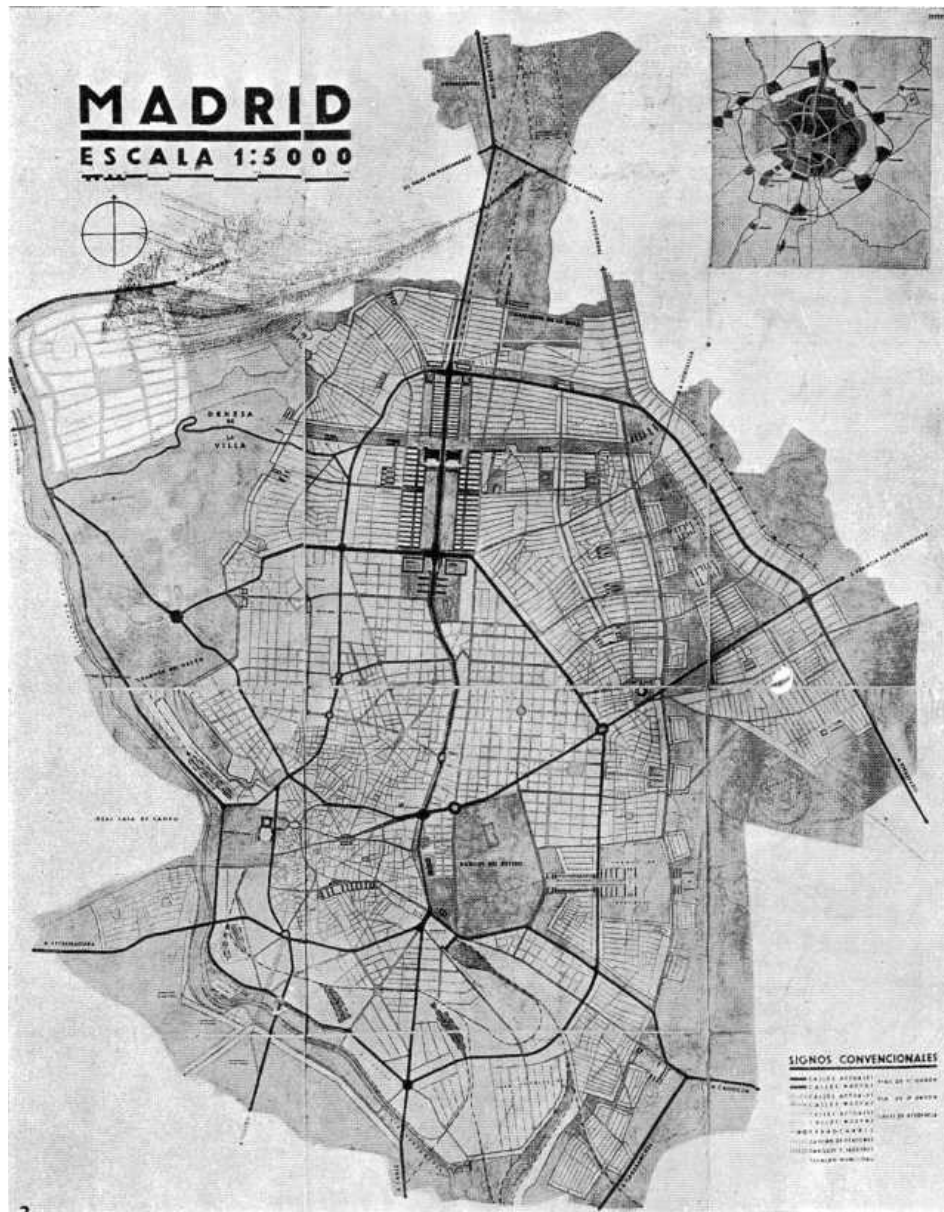
Fuente: Wikipedia

Otros trabajos reseñables de ésta etapa por su aproximación al territorio desde una perspectiva global son los ideados por el Gabinete Técnico de Accesos y Extrarradio de Madrid, creado en 1932 por Zuazo, colaborador de García-Mercadal, para mejorar los accesos por carretera y ferrocarril y ordenar los núcleos de población periféricos y dos trabajos relacionados con los trabajos de prolongación de la Castellana: el túnel ferroviario entre Chamartín y Atocha y los Nuevos Ministerios.

Además, justo anterior a esta época, cabe señalar el Plan de Zuazo y Jansen (1929), resultado de un concurso internacional convocado por el Ayuntamiento de Madrid, fruto del racionalismo de los años 20 y plenamente alineado dentro de la cultura urbanística europea, aplicando a Madrid, de forma clara y realista el modelo clásico radio concéntrico y descentralizado.

Para este concurso, el Ayuntamiento “facilitó a los concursantes, como documentación de base, una amplísima información urbanística que incluía hasta levantamientos cartográficos nuevos, recopilada en el «Informe sobre la ciudad» elaborado bajo la dirección de Fernández Quintanilla en colaboración con el político y arquitecto Bernardo Giner de los Ríos, considerado excepcional por su detalle, calidad y utilidad para la redacción del nuevo Plan” (VV. AA, 1982). De hecho, este “Informe sobre la ciudad”, fue presentado en el I Congreso de Urbanismo en España como obra de investigación. El análisis del territorio se reconoce indispensable como fuente de partida para la propuesta de determinaciones urbanísticas coherentes, factibles y útiles.

Imagen 7. Plan de Madrid de Zuazo y Jansen (1929).



Fuente: <https://rafaeldemiguel.wordpress.com/2011/03/18/secundino-zuazo/>

Nunca llevado a la práctica, el Plan de Zuazo y Jansen, habrá de jugar en papel importante en la historia urbanística de Madrid por sus propuestas racionalistas basadas en el conocimiento exhaustivo de la ciudad. El modelo se componía de vías radiales y anulares, entre las que se encierra el cuerpo urbano central, rodeado por una zona verde envolvente, más allá de la cual se sitúa un rosario de núcleos satélites, enlazados entre sí por un cinturón periférico. El Plan acometía también el estudio del casco a través de una serie de reformas interiores bastante simplificadoras.

Tras la Guerra Civil, se publica el Plan Besteiro (1939), que al igual que el Plan de Extensión de 1931, no llegará a desarrollarse por la fractura que supuso la Guerra Civil de 1936-1939. Su intención era la de disponer de un documento que “encauce y organice, dentro de normas técnicas, el crecimiento probable de una ciudad después de la guerra”. La intención de los redactores será abarcar la región influenciada por Madrid, planteando al mismo tiempo la necesidad de un órgano capaz de resolver los problemas de coordinación entre ayuntamientos, así como la creación de un Comité del plan con autoridad y capacidad de control sobre el mismo. Propuestas interesantes para lograr un planeamiento coherente, y que en caso de haberse perpetuado en el tiempo hubiesen impedido ciertos desmanes urbanísticos, pero que no tuvieron continuidad ni en el momento inmediato, dado el cambio de régimen político, ni posteriormente, cuando se recuperó el urbanismo democrático.

Con este “segundo” Plan regional se cierra la intensa actividad de reformas urbanísticas de Madrid que tuvo lugar durante el periodo republicano.

Imagen 8. Plan regional de Madrid (1939)



Fuente: Wikipedia

Concluida la Guerra Civil, la ciudad afronta las reformas necesarias a través de la Junta de reconstrucción de Madrid, dirigida por el arquitecto Pedro Bidagor, que inicia los estudios para redactar un Plan de Ordenación de la Ciudad de Madrid a través de una Oficina Técnica, “a la que se le encomendaba formular el proyecto de urbanización de Madrid en un radio de doce kilómetros haciendo centro en la Puerta del Sol” (VV. AA, 1982, p.35).

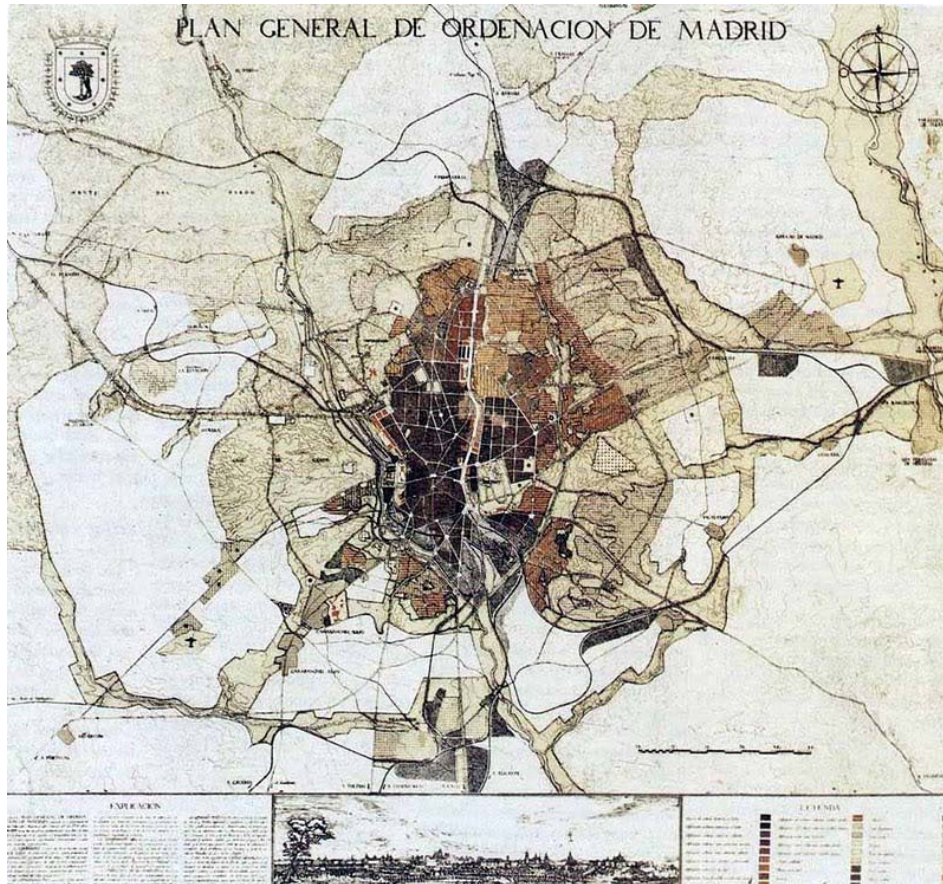
Los estudios comienzan en 1939 aprobándose el Plan en 1946, siete años después y con un cambio de enfoque total respecto a los planes del 31 y del 39, enmarcado en unos criterios formales guiados por el poder y la puesta en valor de la centralidad sin consideración alguna sobre otros condicionantes territoriales.

El Plan Bidagor plantea una estructura de la ciudad, basada en criterios morfológicos, representada por la ordenación ferroviaria, los accesos y la

zonificación. El Plan de accesos viene delimitado por las seis carreteras radiales que se establecerían “dejando a un lado los suburbios nacidos a lo largo de las carreteras actuales” (VV. AA, 1982, p.37). Se dividió la ciudad en cinco zonas: especial, comercial, residencial, verde e industrial. El crecimiento de la ciudad se preveía a partir de los llamados poblados satélites, localizados entre los anillos verdes previstos y las grandes zonas industriales se localizaban a lo largo del ferrocarril y las vías de penetración y circunvalación.

El Plan resultó ineficaz en sus determinaciones, al ser sobrepasado por el crecimiento de la ciudad en los años 50, no sólo en cuanto a previsiones de vivienda si no en cuanto a los criterios de ordenación. La ciudad creció sobre los núcleos periféricos tradicionales y las zonas verdes delimitadas para limitar el crecimiento de la ciudad, fueron desapareciendo bajo la presión de la especulación del suelo y la construcción de viviendas oficiales (VV. AA, 1982, p.37).

Imagen 9. Plan General de Ordenación de Madrid o Plan Bidagor (1942)



Fuente: Wikipedia

2.3 Consolidación y decadencia disciplinar del urbanismo hacia mediados del S.XX

Tras el fin de la II Guerra Mundial, se esperaba una crisis económica de posguerra, por analogía con lo que había sucedido después de la primera. Se preveían serias alteraciones que socavarían “la estabilidad social, política y económica del mundo” (Bertuzzi, 2008, p.28) y tanto en EEUU como en Europa adquiere una gran importancia el concepto de planificación para anticiparse a los acontecimientos y dar la respuesta más adecuada al crecimiento económico y las transformaciones esperadas bajo los criterios de modernización económica y estructural, garantizando la seguridad, el bienestar social y el desarrollo económico.

En el ámbito del urbanismo en Europa, se producen importantes transformaciones, a través de diversas experiencias de reconstrucción de las

ciudades y comienza la institucionalización del urbanismo a través del desarrollo de las primeras Leyes de Suelo⁵. Mientras tanto en España se inicia una época de estancamiento de la disciplina, en la que el urbanismo dirigido de corte fascista domina la escena.

Tal y como señala Bertuzzi (2008), Londres asumió la herencia de la ciudad jardín desde 1944, con la adopción del *Greater London Regional Plan (Abercrombie)*, promoviendo la desconcentración urbana. Esta visión combinó la ciudad central tradicional con el suburbio y con el territorio articulándolos por medio de un sistema radial viario rápido, construyendo nuevas ciudades, ampliando existentes y estableciendo alrededor de Londres un paisaje protegido. En Francia, se realizó la construcción fragmentaria de grandes conjuntos, alterando la idea original de una planificación a largo plazo. El *Schéma Directeur de París* (1965), se basó en la construcción de unidades suburbanas exteriores que absorbieron la sobrepoblación de la metrópoli, generando nuevas ciudades alrededor de París conectadas a ésta por autopistas y un nuevo sistema de transporte público ferroviario (trenes de cercanías).

En Europa se empiezan a redactar las primeras leyes urbanísticas. En Italia, en 1942 una primera ley urbanística clasificó a los planes en: territoriales, intermunicipales, municipales y parciales, consagrándolos como los principales instrumentos de acción sobre la ciudad y estableciendo la estructura de planeamiento en cascada, estructura que incorporarán el resto de marcos normativos europeos y que se incorporó en 1956 al desarrollo legislativo en España.

La planificación urbanística, plenamente institucionalizada, adquiriría un carácter global y científico frente al exceso de funcionalismo del modernismo de los años 30. Comienzan las políticas de ordenación territorial con objeto de reequilibrar Europa y las áreas más degradadas. Se da el salto de la planificación de la ciudad a la planificación global del uso del suelo para lo que

se utilizan los métodos analíticos de la ingeniería aplicada al diseño de ciudades incorporando como insumo estudios históricos, económicos y demográficos.

Sin embargo, los cambios económicos, demográficos, de consumo, y culturales revelaron los límites de esta visión y cuestionaron el modelo, demandando la revisión de las teorías de la planificación. Se introducen entonces los modelos predictivos a partir del desarrollo de la Teoría de Sistemas aplicada al urbanismo. Bajo este paradigma, ciudades y regiones son concebidas como sistemas complejos, representados como modelos que convertían las relaciones en formas matemáticas, capaces de anticipar el futuro del sistema a partir del procesamiento de información. Estos modelos cuantitativistas, cuyo auge tuvo lugar en los años 60, pretendían encontrar leyes generales, explicativas de la organización del desarrollo urbano y prevenir los problemas a partir de la aplicación de fórmulas para su resolución.

El modelo científicista de la época, coincidente en el momento histórico de mayores expectativas de crecimiento, acaba convirtiéndose en un intento de justificación de la toma de decisiones, más convincente, a través del empleo de un lenguaje y metodología de apariencia científica que acabaron utilizando datos, modelos y previsiones de manera interesada, adaptándolos a los intereses desarrollistas vinculados a la dinámica urbana que caracterizó la época.

El análisis científico queda superado por la realidad a la que se enfrenta, no siendo capaz de dar respuesta a los problemas de futuro.

En España, la aproximación al plan de carácter abstracto, en el que se insertaban elementos estructuralistas como la localización zonificada de los usos del suelo y la organización de las redes de infraestructuras y equipamientos en una aproximación global y jerarquizada al territorio, fue reformulada conceptualmente tras finalizar la Guerra Civil. La primera Ley del Suelo de 1956 sienta las bases procedimentales del planeamiento en cascada a través de la definición de planes a distinta escala territorial: plan nacional, plan provincial, plan municipal, espacial, parcial, proyecto de urbanización.

Promovida por Pedro Bidagor, basada en las enseñanzas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1946, se trata de una ley avanzada, basada

en los modelos europeos. Supuso la institucionalización del planeamiento urbanístico, intentando regular el uso del suelo conforme a la función social de la propiedad. Establece además el método de planeamiento, recuperando los principios neopositivistas recogidos en la Carta de Atenas (1943), es decir, reclamando el conocimiento científico técnico de la realidad territorial como garantía de la aplicación de criterios de racionalidad territorial y sociodemográfica a la ordenación del crecimiento de las ciudades.

Tal y como señala Terán (1996, pp.174-184), el Plan se plantea entonces como una actividad que implica la consideración de aspectos socioeconómicos, alejándose de la cultura arquitectónica, de la ingeniería y de la edificación, que caracterizaban los planes de zonificación anteriores, basados en una aproximación abstracta al territorio. El plan se pone, a partir de este momento, en relación con la situación coyuntural que rodea a la ciudad, en términos sociales y económicos, así como con las aspiraciones y metas sociales de la comunidad, iniciándose con el estudio omnicomprendivo de todos los aspectos que definan la vida cotidiana y que puedan tener relación con el territorio y que se articularán en lo que posteriormente pasó a definirse “información urbanística”, término empleado en el Reglamento de Planeamiento de 1978 que desarrolla la Ley de Suelo de 1956, y que pretendían ser la transferencia al marco español de la secuencia metodológica, “información, análisis, plan” de la teoría para el *regional planning* de Patrick Geddes (1915), y que se fue imponiendo paulatinamente como ortodoxia del planeamiento “científico”.

Esta aproximación científicista, en su pretendida búsqueda de objetividad, requiere la colaboración de nuevos profesionales de las Ciencias Sociales, de la Economía así como de nueva información y en nuevos formatos, entre los que destaca el desarrollo de métodos cuantitativos que sin embargo no tuvieron mucho éxito por su inviabilidad, y alejamiento de la realidad poniendo en duda la validez del método científico basado en métodos cuantitativos frente a la aproximación al planeamiento de tipo cualitativo, basada en la experiencia y/o intuición.

Así pues, en la segunda mitad del S.XX se produjo la consolidación administrativa del método científico como base para el planeamiento racional según las teorías neopositivistas y al mismo tiempo su progresivo descrédito dados los malos resultados de la incorporación de métodos cuantitativos para la determinación de problemas y sus desaciertos en la previsión de los acontecimientos.

En palabras de Terán (1982):

“la confusa redacción de esta primera Ley del Suelo de 1956, originada por la variedad de influencias y técnicas que incorporaba, en principio sujeta a un amplio rechazo, junto con la amplia discrecionalidad que se le otorgaba a la Administración en la redacción de los nuevos Planes Generales de Ordenación que fueron sustituyendo las viejas Ordenanzas Municipales, dio lugar a un amplio abuso de ella. Sin sujeción a estándares urbanísticos de obligado cumplimiento que sujetaran la ignorancia y desidia de arquitectos, funcionarios y políticos y la presión de los especuladores, se inició la concepción sobre el planeamiento que ha predominado y perdurado hasta la actualidad, en el que se ha utilizado como instrumento para justificar los crecimientos de manera formal y legal pero no basada en criterios de racionalidad científica.” (Terán, 1982, p.42)

Bajo esta Ley y estos modos de aplicación comenzó la urbanización de buena parte del territorio español sentando las bases del modelo de planificación implantado hasta hoy.

La metodología “excesiva” del planeamiento “científico” de los años sesenta, común en el resto de países europeos como consecuencia de la coyuntura político-económica, irá siempre asociada con las desmesuradas previsiones superficiales de los planes del momento, basados en extrapolaciones al alza, que luego se mostrarían equivocadas, que tenían su formulación en base a otros criterios fuera del planeamiento. El resultado serán planes generosamente dotados de amplias reservas para el crecimiento, y de deslumbrantes redes infraestructurales nuevas, de costosa ejecución, para atender a la creciente movilidad de la inminente llegada de la sociedad de la abundancia y el ocio”. Entre los planes aprobados en este periodo destacan los de los mayores

centros urbanos⁶ (Madrid, Barcelona, Sevilla, Bilbao), muchas otras capitales de provincia y algunas ciudades medias (El Ferrol, Algeciras, Mieres o La Laguna, por ejemplo) (Zoido, 2005,p.12).

En esa etapa se desarrollan también algunas iniciativas de planeamiento territorial o supramunicipal, planes provinciales o comarcales⁷, que por su carácter director y mayor ámbito territorial de estudio, incorporaban un análisis que, al no necesitar justificar crecimientos urbanos innecesarios, se desarrollaba de manera más objetiva, incorporando el estudio de otras variables con una componente más territorial. Aunque como es sabido, nunca llegaron a tener el desarrollo esperado. La Ley del Suelo de 1956 contiene, como se ha dicho, las figuras del plan comarcal y del plan provincial. Sin embargo, tan sólo se aprobaron dos planes provinciales, los referidos a Barcelona (1963) y Guipúzcoa (1965) que apenas tuvieron repercusión operativa y el planeamiento comarcal se limitó a las principales ciudades españolas.

En Madrid, se acomete la revisión del Plan General vigente, de 1946, que tiene que dar respuesta al desajuste de las previsiones demográficas de Madrid, a la desvirtuación sufrida por el modelo urbano y a la obligación de revisión impuesta por la Ley del Suelo de 1956.

En plena etapa en la que se aborda la planificación de la economía nacional orientándose hacia la aceleración del desarrollo económico, en 1963 se aprueba el Plan General del Área Metropolitana de Madrid con carácter supralocal.

⁶ Plan General del Área Metropolitana de Madrid (1963), Plan Director del Área Metropolitana (1968),

⁷ Los planes provinciales eran concebidos como instrumentos de coordinación con diferentes propósitos como por ejemplo la protección del paisaje y del patrimonio cultural y como piezas que debían ir formando el Plan Nacional.

Pero la delimitación del área metropolitana de Madrid, de los municipios que debían integrarse al Plan, más que recoger una realidad funcional en base a las características del territorio, se fundamentan en criterios de orden administrativo incorporando una serie de municipios de la periferia madrileña más inmediata. El Plan incorpora 22 municipios con importantes desproporciones: mientras Madrid supera los 2 millones de habitantes, el total del resto de municipios apenas superaba los cien mil y solamente dos superaban los diez mil habitantes.

El Plan General del Área Metropolitana de Madrid se traduce en una zonificación que expresa funcional y formalmente el centro desde el que se ejerce el poder pero que no atiende a criterios de zonificación válidos para la resolución de problemas urbanos. Tal y como señala Zoido (2005, p. 13), la dificultad de conciliar el territorio de ordenación con el administrativo da lugar a resultados ineficientes de los planes supramunicipales desarrollados en la época contribuyendo a la desconsideración del planeamiento supramunicipal en España”.

Imagen 10. Plan General de Ordenación del Área Metropolitana de Madrid (1963).



Fuente: <http://madridsingular.blogspot.com.es/2014/12/26-diciembre-1963-se-aprueba-el-plan.html>

El Plan General del Área Metropolitana de Madrid de 1963 perfilaba un tipo de ciudad que favorecía a los intereses del capital privado, siendo éste el motor de sus determinaciones. Densidades fortísimas, concentración industrial, apoyo incondicional al tráfico privado, fueron algunos de sus rasgos característicos.

Pero una vez más, sus determinaciones en seguida quedaron obsoletas reclamándose una revisión, que no llegó hasta 1981.

Para la gestión del Plan de 1963 se crea la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO), órgano técnico con representaciones de la Administración Central y de los ayuntamientos concernidos, que, suplantando la competencia municipal, debía velar por el cumplimiento del plan y asegurar la coordinación de las actuaciones de los distintos municipios, además de resolver con urgencia los problemas urbanos heredados caracterizados por importantes déficits funcionales y ambientales, bajo principios democráticos y de eficiencia administrativa.

Sin embargo, en palabras de Fernández, Leira y Ruiz de Elvira (1981), tanto la COPLACO como los ayuntamientos, fuertemente condicionados en sus lealtades, adoptaron una postura permisiva y tolerante con la iniciativa privada cambiando o ignorando el plan, por lo que la labor de coordinación no resultó muy eficiente, contribuyendo al descontrol urbanístico.

El desarrollo económico que se producirá en la década de 1960 cambiará las condiciones en las que los planes habían sido concebidos varios años antes, poniendo de manifiesto la dificultad de establecer previsiones a largo plazo y cuestionando de nuevo el método científico. Por otra parte, en esos años se produce el desarrollo de un importante volumen de nueva normativa sectorial: la Ley sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional (1963), las normas provisionales de ordenación de los polos de desarrollo y promoción industrial (1964), la Ley de Costas (1969) y la Ley de Carreteras (1974) que anteponen sus actuaciones a las determinaciones del planeamiento urbanístico sin necesidad de justificarlas, desde el convencimiento del mayor rango de la intervención del Estado frente a los planes municipales, limitando el papel de

los instrumentos de ordenación territorial como instrumentos integradores y definidores del modelo territorial. Cabe decir que el Plan Nacional previsto en la legislación de suelo de 1956 nunca llegó a desarrollarse, abriendo la puerta a la desconsideración de la ordenación del territorio en España.

Los problemas del planeamiento “científico”, superado en sus previsiones y cuestionado sobre su objetividad y neutralidad en la toma de decisiones, dan paso a un nuevo paradigma, que tendrá su máximo desarrollo en los años 70, el del urbanismo concertado, en el que se da cabida al sector privado, al promotor-urbanizador como papel protagonista, y al Estado, el de soporte y colaborador eficaz del beneficio privado (Fernández, Leira y Ruiz de Elvira, 1981).

2.4 Años 70: Fracaso del intento de flexibilización del planeamiento.

A partir de la crisis del petróleo de 1973 se produjo un estancamiento de la economía a escala global. Se sextuplicó el desempleo en Europa occidental (respecto de los años 60) y se manifestó una gran desigualdad social y un retroceso generalizado de las políticas de bienestar. Aparecieron nuevas fuerzas políticas no tradicionales tales como los grupos secesionistas, los partidos ecologistas, entre otros, mientras que el Estado perdía fuerza.

Como señala Bertuzzi (2008, p.28), la crisis de la modernidad y la decadencia de las ideologías programáticas determinaron un estado cultural diferente. Se fragmentan y debilitan los idearios modernos, dando paso al pluralismo, al pensamiento débil, la complejidad y la valorización del individuo.

En este clima, se inició una fuerte crítica a los efectos de la aplicación de parte de los postulados de la planificación moderna en la ciudad y del territorio fundamentado en los malos resultados de las etapas anteriores.

Apoyada en una profundización cultural y metodológica basada en el análisis real del funcionamiento del planeamiento y apoyada en la Ley de Suelo de 1976 (TR), entre cuyos objetivos estaba combatir la rigidez del planeamiento, se busca la incorporación de cierta flexibilidad, con objeto de que el plan pudiese incorporar posibilidades alternativas de desarrollo y de que asumiera cierto grado de indeterminación.

Según Matesanz (2009), la necesidad de un planeamiento más dinámico y menos terminado de antemano cobraba fuerza por la influencia de la legislación internacional, como la francesa *Loi d'Orientation Foncier* de 1967 o la *Town and Country Act* inglesa de 1968.

Traslación directa de esta “nueva” forma de planeamiento “flexible” en Madrid son los Planes de Acción Inmediata (PAIs), aunque no fueran planes propiamente dichos, que puso en marcha la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO) en 1978 y que partían de una nueva estrategia: dividir el área en zonas de estudio relativamente homogéneas y establecer para cada una de ellas una serie de propuestas que permitieran abordar y resolver a corto plazo los problemas más inmediatos de cada parte de la ciudad, con un planteamiento de abajo a arriba, de las partes al todo, superando el aislamiento entre la planificación y realidad, evitando el largo intervalo que transcurre entre el estudio y la propuesta de soluciones y su ejecución.

Entre las características planteadas por los PAI había dos fundamentales de marcado interés:

- El sistema de participación y la metodología basada en zonas homogéneas para el análisis y establecimiento de objetivos y recomendaciones. La participación no sólo era la consecuencia de un sistema político diferente sino una forma de obtener información de la problemática real y concreta.
- El método de las Zonas Homogéneas permitía descender especialmente a una escala más apropiada tanto para la participación y obtención de información como para la elaboración de recomendaciones, pues dichas Zonas se delimitaban, además de por sus características físicas comunes (Tipología edificatoria y morfología urbana), por la problemática común en algún aspecto fundamental.

Puede decirse que los PAIs dieron lugar a un conjunto de estudios con una base exhaustiva de información minuciosa, debido probablemente a la escala

de trabajo más cercana y que constituyen una obra fundamental para el conocimiento de la realidad urbana de Madrid. Estos estudios tratan temas de análisis urbanístico de la zona (historia de los barrios, población, vivienda, transporte, infraestructuras, planeamiento, etc.) y se complementa con sondeos y entrevistas con ciudadanos, planos temáticos, etc. Proporciona, a partir de esa información, un diagnóstico de la situación y un conjunto de propuestas concretas de actuación adecuadas a la realidad.

Tal y como recoge Cruz (1977), cabe señalar, la positiva y reseñable labor de la COPLACO en pro tanto de la planificación como de la gestión y coordinación, aportando soluciones que sólo precisaban de leves reajustes y de una instrumentación adecuada, a través de la revisión y redacción de numerosos documentos urbanísticos. Entre estos trabajos se cuentan los que se realizaron para la redacción de los avances de plan, a nivel de esquema director, planes generales o normas complementarias y subsidiarias, los de la revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid, y los correspondientes trabajos de obtención de la información urbanística necesaria, así como varios planes especiales, entre ellos, tres que llegaron a contar con aprobación definitiva, el de protección del medio físico, el del gran equipamiento comercial y el de infraestructuras básicas y el de transportes, que llegó a fase de aprobación inicial, debido al importante número de alegaciones recibidas.

Sin embargo, con la llegada al poder de los tecnócratas y los gobiernos democráticos, vuelve a imperar el criterio político frente al de utilidad, y se rechazan los trabajos realizados por la COPLACO, por considerarse instrumentos para la liberalización del urbanismo. De esta manera, se limita la tan reclamada flexibilización del planeamiento de carácter instrumental que quedó limitada a la introducción de una nueva categoría de suelo en la Ley de Reforma de la Ley de Suelo de 1975, como “urbanizable no programado” y que teóricamente debería actuar como colchón a la clasificación rígida del planeamiento anterior para permitir una mayor capacidad de adaptación a las demandas de crecimiento. Se establecen así unos usos preferentes para el futuro y unas expectativas de mercado, abriendo paso a la especulación urbanística, que tanto daño ha hecho en etapas posteriores al urbanismo en España. Desde entonces, “la asignatura del planeamiento flexible sigue pendiente” (Terán,1996,p.179).

2.5 La desautorización y descrédito del plan y la sustitución por el proyecto en los años 80

Según Terán (1998), la paralización de desarrollo económico y de crecimiento de las ciudades como consecuencia de la crisis de 1973 puso de manifiesto la incapacidad del planeamiento anterior para adaptarse a situaciones no previstas y de no ser capaz de prever situaciones futuras. Los grandes planes predominantes en Europa quedan desautorizados y van surgiendo nuevas estrategias con objeto de solventar problemas concretos, operaciones de reorganización interna, de recualificación, de marketing, etc. que se idean sobre la marcha para relanzar la atracción sobre la ciudad en un momento en el que la competitividad entre ciudades parece el motor predominante.

Se inicia un momento de reflexión sobre el papel del planeamiento ante el comportamiento de las ciudades, se cuestiona su validez, su capacidad de previsión y de influencia real sobre los acontecimientos, en su concepción teórica y en sus formas de gestión, que tiene un mayor peso en Europa ya que en España, la llegada de la democracia y el vacío conceptual y metodológico, centran la acción de los nuevos ayuntamientos en la resolución de proyectos urbanos concretos, implicando a los movimientos vecinales y mediante acciones concretas muy visibles.

El esfuerzo de reflexión se centra en acciones de remediación interna, dejando de lado la aproximación global al territorio reclamada en etapas anteriores en un contexto de crítica permanente al modelo desarrollista, y de preocupación económica general motivado por las tesis de la teoría de los “límites del crecimiento” de Meadows, publicada en 1972 y precursora del concepto de sostenibilidad, que se utiliza para justificar la paralización o el decrecimiento de las ciudades.

En España, ante la obsolescencia e inoperancia de los planes urbanísticos redactados en años anteriores, en la que el método de zonificación había vuelto a depender más de criterios intuitivos que científicos, generando una segregación total de usos, y ante la creciente orientación liberalizadora de la

política económica, se dio paso a la intervención sobre el territorio de las grandes empresas urbanizadoras en la década de los 70.

La aproximación estratégica al territorio desde una visión unitaria y coherente de base científica queda relegada frente a las acciones fragmentarias sobre sectores de la ciudad que se introdujeron con los PAIs, en las que resulta clave la participación vecinal como verdaderos conocedores de los problemas, problemas sobre todo funcionales, de déficit de equipamientos, de calidad material, etc., que son a los que debería atender el planeamiento.

El urbanismo empieza a cobrar un papel protagonista en la política local y en 1979 el Concejal de Urbanismo Eduardo Mangada convoca una serie de expertos internacionales como los arquitectos urbanistas italianos Giuseppe Campos Venuti y Bernardo Secchi, entre otros, para que le asesoren y redacten el nuevo Plan General que ve la luz definitivamente en 1985 y que se conoció entonces como Plan Mangada.

El hecho de contar con asesores como Campos o Secchi resultaría un elemento de capital importancia para dar al plan de Madrid y más en general, al urbanismo español de los 80, una notable difusión internacional.

En aquel momento, los saldos migratorios se habían debilitado y el problema del crecimiento urbano había pasado a segundo plano, permitiendo el inicio de operaciones de recualificación interna. El “urbanismo de la austeridad” de Campos Venuti se consolida como crítica al “urbanismo desarrollista” de la época franquista. En un entorno metropolitano más consolidado y maduro, la ambición del Plan de 1985 es “la transformación de la ciudad” y así sus propuestas se centran en la preservación del Patrimonio, la articulación de los barrios inconexos e inacabados y el incremento de equipamientos y espacios libres (Terán, 1998, p.179).

Imagen 11. Esquemas de las actuaciones estructurantes del Plan General de Ordenación urbana de Madrid de 1985.



Fuente: <https://arquites.wordpress.com>

En el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985, bajo la dirección de Ernesto Leira y con Tierno Galván del PSOE como alcalde, toma especial relevancia la participación pública a través de la atención a las demandas vecinales en el diseño del plan. Los documentos del Avance tienen una amplia difusión a través de publicaciones accesibles al público en general, como son “Conocer Madrid” y “Recuperar Madrid” en “Pensar Madrid” (VV. AA, 1982), y se consigue involucrar a buena parte de la población madrileña en la toma de decisiones, canalizada a través de movimientos vecinales y el trabajo de técnicos a pie de calle.

Tal y como señalan Fernández, Leira y Ruiz de Elvira (1981), del Plan General de Ordenación Urbana de 1985 se esperaba que fuese un plan redactado desde el examen y solución de problemas existentes, haciendo que el crecimiento y las actuaciones futuras no los agravasen y contribuyesen a resolverlos; “un plan de verdades que no fuese un marco de sueños y buenas intenciones, sino que sirviese de soporte para una gestión realista”.

Este primer plan democrático, de 1985, asumió el reto de “recuperar” una ciudad que se encontraba fragmentada y desorientada e intentó sanar las graves heridas de su pasado desarrollista, limitando la expansión de la ciudad y con una declarada voluntad morfológica adoptando el proyecto urbano como

estrategia. Entre sus objetivos destacarían el deseo de completar la ciudad discontinua y reequilibrar los déficits dotacionales entre el norte y el sur, preparándose para recibir la nueva economía que se intuía.

Muchas de las zonas industriales se transformaron, con visión amplia, en áreas para la actividad económica. También se planteó la mejora del transporte público (metro, trenes, autobuses) entre otras novedades.

Pero las hipótesis socioeconómicas que le sirvieron de base se quedaron obsoletas cuando la sociedad pasó de un escenario de crisis a otro de bonanza entre 1986 y 1989, dando pie a nuevo boom económico que contradijo, una vez más, las previsiones realizadas. De nuevo, las previsiones del plan se ven superadas por los hechos y la base científica del urbanismo vuelve a quedar en cuestión.

En el momento de redacción la ciudad central perdía población, por lo que se optó por la limitación de su extensión para centrarse en el adecuado desarrollo interno, completando las discontinuidades, con nuevas dotaciones y un ambicioso programa de vivienda. En este campo, se realizó una estimación de las viviendas necesarias basada, no en los datos demográficos históricos, como venía siendo habitual, sino en la creación de hogares a futuro (pensando con detalle en los destinatarios de las mismas), aunque finalmente quedasen invalidadas por los hechos. El Plan limita el crecimiento de la ciudad y se centra en su recomposición interna no previendo el crecimiento derivado de la inesperada recuperación económica de los 90.

Esta aproximación, que tenía como objetivo intentar solucionar los problemas de urbanismo que se había heredado del periodo “desarrollista” pecó de fragmentaria obviando la visión estratégica supramunicipal.

Con el cambio de orientación política del gobierno municipal hacia el centro – derecha, y la inesperada recuperación económica en los últimos años de la década de los 80, este planeamiento de base recibiría una serie de duras críticas de los nuevos responsables del urbanismo madrileño y comenzaría la reconfiguración del nuevo modelo urbano que definiría Madrid para el siglo XXI, que sería aprobado definitivamente en 1997, manteniéndose vigente a día de hoy.

2.6 La ordenación del territorio: una oportunidad perdida

Durante la década de los 80 el plan de carácter integrador y anticipatorio es rechazado por su manifiesta incapacidad, agravada además por la constatación de la inviabilidad de construir una metodología científica para el planeamiento urbano y la ordenación del territorio. El proyecto vence al plan, a pesar de la defensa de la su complementariedad, que proclama Campos Venuti en 1984 (Terán, 1996, p.180). Los planes de esta época quedan marcados por grandes actuaciones formalistas orientadas principalmente a la recualificación del espacio construido, sobre todo en ciudades como Madrid y Barcelona.

Sin embargo, cuando, ya en la década de 1990, las previsiones de crecimiento son desbordadas y se ponen de manifiesto los problemas de la urbanización dispersa por el territorio y las necesidades de ensamblar las piezas difusas, se vuelve a demandar un nuevo marco general en el que se planifiquen grandes infraestructuras y equipamientos desde una visión estructural del territorio superando el tratamiento morfológico y comienza una nueva defensa de la planificación territorial.

Es en esta década, una vez institucionalizados bajo los correspondientes textos legales, en la que surge la redacción de los planes o directrices de ordenación del territorio como instrumentos novedosos, con fuerte carácter político y vocación de coordinación de las actividades sectoriales con incidencia sobre el territorio y establecimiento del modelo territorial del espacio supramunicipal mediante la introducción de un componente de racionalidad en la disposición de los elementos que conforman el orden territorial, guiando el sentido de las transformaciones que todo territorio debe experimentar (Galiana y Vinuesa, 2010, p.10). Pretenden colmar las insuficiencias y complementar los sistemas de planificación local y sectorial ya existentes, en cuanto al tratamiento de los problemas de ámbito superior al municipio.

Desde un punto de vista normativo, la ordenación del territorio no contaba antes de la Constitución de 1978 más que con las someras referencias de la Ley del

Suelo a los Planes Directores Territoriales de Coordinación y a los Planes de Conjunto, ambos de escaso uso, y a las Normas Subsidiarias Provinciales, de planteamiento más modesto, pero con mayor éxito.

Esta escasa regulación previa permitió a las Comunidades Autónomas, mediante la aprobación de los Estatutos de Autonomía, asumir la competencia en ordenación del territorio con libertad para definir su contenido. Hoy todas las CC.AA. han integrado la ordenación del territorio en sus desarrollos normativos con aproximaciones muy similares. Sin embargo, el carácter director de estos instrumentos ha dado lugar a una escasa aplicación dada la dificultad de operar la vinculación de sus determinaciones con las de los planes preexistentes.

A pesar de esta situación, interesa su mención por la aproximación diferente al territorio que se suele desarrollar en estos planes, en los que se abordan numerosos elementos de análisis desde una perspectiva integradora y dando mayor peso al análisis de los elementos funcionales, económicos, ambientales y sociales del territorio que en el caso de los planes generales. De hecho, es mayor la participación de geógrafos en la redacción de planes de ordenación territorial que de profesionales de otras disciplinas (arquitectos e ingenieros), siendo éstos los actores principales de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

Interesa en este caso, el análisis de los instrumentos de ordenación del territorio que se desarrollaron en la Comunidad de Madrid bajo el marco de la Ley de Ordenación territorial de la Comunidad de Madrid (1984). Las *Directrices de Ordenación Territorial*, aunque no pasaron de la fase de documento previo ni llegaron al trámite aprobatorio después de una lenta y polémica redacción que se prolongó a lo largo de la segunda década de los años 80 son interesantes para el presente análisis por el “cambio de óptica experimentado por sus redactores entre su primera versión de 1985 y las decisiones de estrategia territorial tomadas a finales de la década motivadas por los cambios en el horizonte económico y los vientos de desregulación que empezaban a soplar en el urbanismo mundial” (Valenzuela, 2011, p.107). Como recoge el profesor Valenzuela en su análisis, se detecta un “profundo contraste entre unas directrices con vocación totalizadora decididamente a favor de la coordinación del planeamiento municipal con medidas tan rotundas como el control del territorio, la salvaguardia de los espacios más valiosos, el establecimiento de

techos al crecimiento urbanístico, entre otros, que son reemplazadas a finales de los 80 por instrumentos de intervención activa consistentes en acciones de tipo sectorial y estratégico”.

Tal y como señala Valenzuela (2011, p. 107) muchos analistas (Terán, 1999, p.139; Ruiz , 2001,p.130; Benavent, 2006, p.227-229) manifestaron su extrañeza ante que los cambios promulgados por los mismos que apostaban por planteamientos restrictivos al afrontar el futuro metropolitano de Madrid, preconizaran posteriormente una «metrópoli competitiva, una aglomeración dinámica, un centro de negocios y decisiones más allá de su carácter político...» como se recoge en el borrador de “Directrices de Ordenación Territorial. Bases de 1988”.

Este análisis vuelve a poner de manifiesto la preponderancia de los aspectos coyunturales de índole económica y política en el diagnóstico de los instrumentos de planificación condicionando sus determinaciones y relegando la base científica de los mismos a un segundo plano, a un mero elemento justificativo utilizado de manera interesada.

Indudablemente, el profundo cambio de tendencia experimentado por la economía española y madrileña junto con la tentación desreguladora y las grandes oportunidades de enriquecimiento rápido, sin olvidar la atracción del «modelo Barcelona», que había optado por el proyecto frente al plan con resultados espectaculares, imbuyó ciertas dosis de pragmatismo en los hasta entonces defensores de ajustar la realidad urbana a ideales modelos de equilibrio, equidad o austeridad (Valenzuela, 2011,p.107) contribuyendo al descrédito de los instrumentos de ordenación territorial.

A esta situación se suman las dificultades encontradas para elaborar y tramitar un documento de ordenación territorial complejo y omnicomprensivo, que dan lugar a su sustitución por instrumentos de carácter estratégico, aproximación parcial al territorio, más sencilla factura y más ágiles en su aplicación. El resultado consistió en la redacción, en 1989, de tres estrategias territoriales para los ámbitos subregionales del territorio metropolitano (Sur, Este y Oeste),

concebidas como instrumentos al servicio de maximizar los efectos dinamizadores de diversas «acciones estratégicas» coincidentes en ellos.

Sin embargo, llama la atención cómo “la inspiración pragmática que las inspiraba se reflejaba en la ausencia de un diagnóstico previo sobre los problemas, oportunidades, procesos y retos a los que debería responder la nueva forma de actuar sobre el territorio” (Valenzuela, 2011, p.108), carencias que fueron subsanadas en un documento mucho más amplio presentado en junio de 1990 bajo el título “*Madrid, Región Metropolitana. Actuaciones y Estrategias*” (2 vols.), ampliamente debatido públicamente en los meses siguientes y reformulado bajo el título “*Madrid, región metropolitana. Estrategia Territorial y Actuaciones*”, publicado en marzo de 1991, que puede considerarse como manifiesto del cambio de rumbo experimentado en la planificación territorial madrileña en su etapa de gobierno autonómico. hacia una visión estratégica y enfocada en los aspectos con mayor incidencia territorial, pero sin soporte legal alguno en la entonces Ley vigente de ordenación del territorio.

Esta etapa se caracteriza por la importante producción documental generada con un enfoque territorial, que no se ha vuelto a repetir en años posteriores y que supone una información de gran valor para la planificación supralocal y local del territorio madrileño por el diagnóstico en el que se sustenta. Además del diagnóstico territorial integrado que se realizó para el “*Documento de Estrategia Territorial*”, desde la administración autonómica⁸ se realizaron estudios paralelos, con una visión sectorial y claves para el conocimiento del territorio madrileño y su dinámica.

Entre ellos cabe mencionar:

- “Informe sobre ordenación del territorio en el Área Metropolitana de Madrid” (1980)
- “Programas de Actuación Inmediata” (1982)
- “¿Qué hacer en la Sierra Norte?” (1987)

⁸ Secretaría General Técnica de Urbanismo y Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid.

- “Medidas sobre política de suelo” (1989)
- “Madrid punto seguido: una propuesta de lectura (1985-1990)” publicado en 1991 con temas sobre vivienda, transporte, mercado de trabajo, crisis urbana, etc.

La falta de soporte legal de las estrategias se solucionó con el nuevo marco legislativo, la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoración de Suelo de 1990 (TR 1992) y la posterior Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo (Ley 9/1995, de 28 de marzo), por la que quedó derogada la Ley de Ordenación Territorial de 1984 en la que se integran las competencias de ordenación del territorio y urbanismo de manera compartida entre Comunidad y ayuntamientos.

Para ello se optaba por utilizar la escala territorial como ámbito privilegiado para la actividad planificadora. En tal contexto debe entenderse el protagonismo que, según la Ley, estaría llamada a tener la figura del Plan Regional de Estrategia Territorial (PRET), al que se encomendaba la responsabilidad de establecer la organización y estructura del territorio, sus objetivos estratégicos y la definición del marco de referencia de todos los demás instrumentos o planes de ordenación territorial así como de armonizar y compatibilizar el planeamiento municipal con los planes, programas y acciones sectoriales con incidencia territorial (Ley 9/1995, art. 14-2).

Como señala Ruiz (2000-2001, en Valenzuela, 2011, p.111) esta nueva figura ponía en manos de la administración regional, junto a las competencias sectoriales, la posibilidad de impulsar acciones estratégicas de manera directa, eludiendo la larga y dificultosa tramitación exigida para un plan omnicomprensivo de estrategia territorial incluso sin haberse establecido previamente ningún tipo de directrices para el planeamiento municipal en aspectos tales como las magnitudes de desarrollo, la ocupación del suelo, la compatibilidad intermunicipal o los valores ambientales

Así, la administración regional adquiere doble competencia sobre el modelo de desarrollo territorial. Por un lado mantiene la competencia tradicional de tutela

del planeamiento municipal y por otro adquiere la capacidad de intervención directa, de tipo estratégico, a través de la acción sectorial y de acciones puntuales de desarrollo de actuaciones ejemplares de suelo para actividad económica y vivienda social, con los riesgos que este tipo de actuaciones liberalizadoras, sustentadas exclusivamente en criterios políticos y económicos, suponen para la sostenibilidad y equilibrio del territorio, alejándose radicalmente de los objetivos axiológicos de la disciplina.

La administración regional también adquiere la capacidad de establecer las directrices sobre el planeamiento municipal, de tal manera que es básico, tal y como se expresa en el artículo 16 de la Ley, el establecimiento de magnitudes de desarrollo y ocupación de suelo en función de la capacidad estructural, de criterios de solidaridad y compatibilidad municipal, y de preservación de valores ambientales; es decir, se trata de establecer criterios de equidad y sostenibilidad a través de algún modo de programación, criterios que posteriormente serán utilizados para justificar crecimientos sobredimensionados.

El primer documento redactado, todavía con el gobierno socialista en el gobierno, el "*Plan Regional de Estrategia Territorial. Documento Preparatorio de las Bases*" (Consejería de política territorial, 1995), significó un claro avance respecto a los documentos que la precedieron en la medida que integraba las actuaciones ya concertadas o en fase de estudio en el marco de una propuesta de modelo territorial donde se privilegiaba la desconcentración de actividades en beneficio de determinadas centralidades a escala regional, articuladas a su vez sobre dos grandes operaciones territoriales (Aeropuerto-Corredor del Henares y Gran Sur Metropolitano) sobre argumentos a favor de la sostenibilidad y del control sobre las tendencias dispersas utilizando para ello argumentos ya recurrentes en propuestas anteriores como vertebración territorial con apoyo en el transporte público, mejora de la habitabilidad de las ciudades, control de la terciarización, revitalización y recualificación de las periferias, entre otros (Valenzuela, 2011, p.112), aproximándose a una verdadera ordenación territorial de alcance regional a falta sólo de contenido normativo y dejando a la posteridad una completa publicación muy detallada y de excelente factura (Consejería de política territorial, 1995) con un excelente análisis territorial sobre la región madrileña.

Imagen 12. Plan Regional Estrategia Territorial. Documento preparatorio de Bases, 1995.



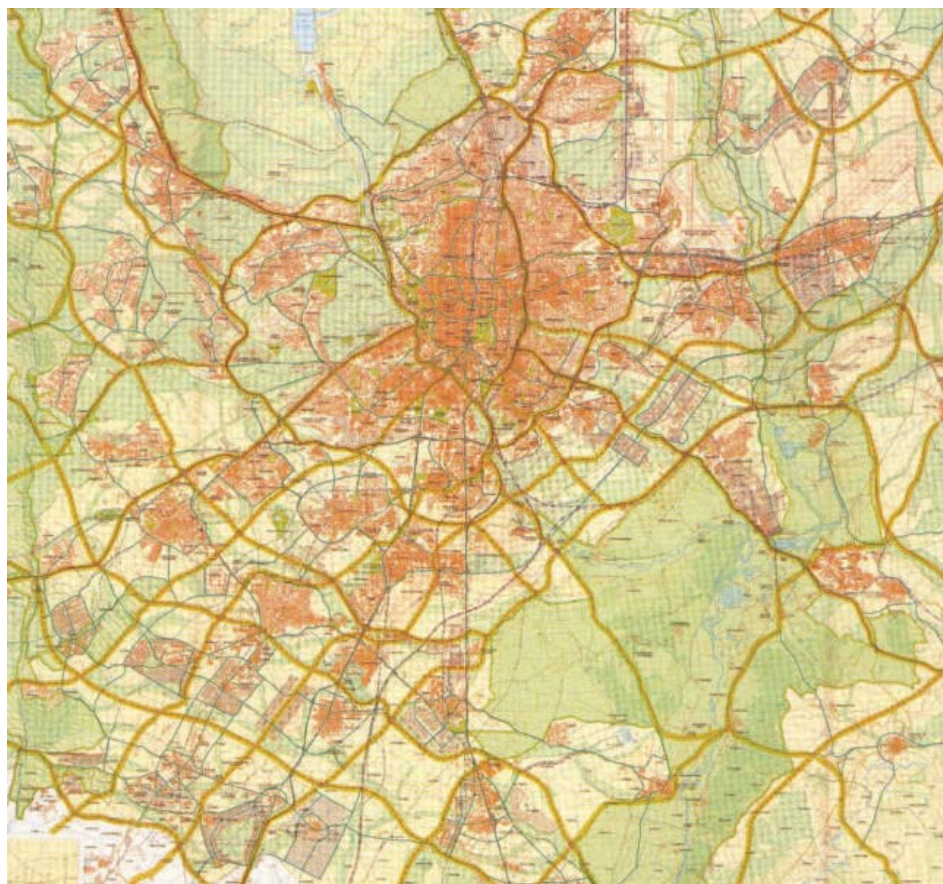
Fuente: <http://www.maristas63.es/>

Sin embargo, este documento quedó invalidado el mismo año de su publicación cuando se produce el cambio de gobierno. El gobierno socialista da paso al Partido Popular y se producen cambios significativos en la aproximación al territorio. La revisión de la Estrategia Territorial para la región adquiere un nuevo título, ahora "*Plan Regional de Estrategia Territorial. Bases*" y se introducen en el documento cambios sustanciales. Desde la perspectiva territorial el cambio más relevante fue la sustitución del modelo radioconcéntrico que tradicionalmente había vertebrado el conjunto metropolitano madrileño por otro organizado en malla reticular en base a cuatro estrategias con gran

impacto territorial: la Gran Base Logística, la Operación Vivienda, la Red Ferroviaria Regional y el Mallado Verde Jerarquizado, consistentes en grandes franjas orientadas en dirección SW-NE, cuyos límites ignoraban tanto las delimitaciones municipales como las grandes unidades geográficas de la Comunidad.

Más que propuestas estructurantes para todo el territorio regional, se trataba de proyectos concretos sin un planteamiento estratégico real. Tampoco asumían un enfoque integrador en sintonía con los elementos básicos del sistema territorial (medio físico, asentamientos, infraestructuras, etc.) ni con las políticas sectoriales previstas sobre medio ambiente, vivienda, transportes, actividades productivas y equipamientos sociales. Propuestas que, afortunadamente, no se han llegado a consolidar, ya que el documento de Bases no adquirió finalmente forma legal.

Imagen 13. Plan Regional Estrategia Territorial. Documento preparatorio de Bases, 1995.



Fuente: <https://eblancooliva.com>

Tras estos intentos, en la práctica, las competencias de ordenación territorial en la Comunidad de Madrid han sido parcialmente asumidas desde el punto de vista sectorial.

La coordinación pendiente de un tratamiento homogéneo del suelo no urbanizable está parcialmente paliada a través de la legislación sectorial, ej. la Ley de Montes Preservados, la Ley de Vías pecuarias, la Ley de Aguas, la reglamentación europea sobre ZEPAS, etcétera, siendo preceptivos para cualquier aprobación definitiva de planeamiento municipal los informes sectoriales emitidos por los departamentos competentes en materia de medio ambiente, agricultura o arqueología.

Los efectos de la carencia de un instrumento totalizador para la ordenación territorial de la región madrileña se han dejado sentir con mayor crudeza en la década 1997-2007, precisamente cuando las tensiones especulativas sobre el territorio madrileño habrían hecho más necesaria su existencia, aspecto éste que se analiza en profundidad y cuantifica mediante el estudio de casos concretos.

La ausencia de planeamiento territorial en la región de Madrid, tal y como recoge el profesor Valenzuela (2011, p.114), “ha provocado efectos perniciosos sobre el planeamiento municipal, al que se ha privado de criterios claros, orientaciones precisas y limitaciones adecuadas para que los ayuntamientos acometan la elaboración de su planeamiento sobre unas mínimas bases comunes a las que atenerse. La discrecionalidad de que han disfrutado los ayuntamientos se ha manifestado especialmente nefasta a la hora de determinar sus respectivos techos demográficos y residenciales, quedando al albur de la voracidad urbanizadora de consistorios, promotores y propietarios de suelo durante los años del «boom» inmobiliario” provocando efectos irreversibles sobre el territorio con consecuencias territoriales, urbanísticas, económicas y sociales, sobre las que se puede profundizar en la obra de Romero (2010) y Burriel (2014).

2.7 La década de los 90. El plan como instrumento político en un contexto liberal.

Llegados a la década de los 90, la aplicabilidad del cientificismo puro ha quedado totalmente cuestionada ante su incapacidad teórica de resolver los problemas urbanos y se pasa a una progresiva instrumentalización política del plan, que redundaba en un cambio de dirección fundamental para la disciplina. La componente política relega la componente científica a un segundo plano imponiéndose este modelo hasta el día de hoy.

Con el PSOE en el gobierno central se aprueba la Ley 8/1990 (Texto refundido de 1992) de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, cuyo principal objetivo es la reforma del apartado referente a la propiedad suelo, ahondando en la evolución del *ius aedificandi* que se había iniciado en 1956. Los derechos sobre el suelo, ya ligados a la clase a la que pertenecían, ahora se ligan también al nivel de desarrollo que tengan, generando un nuevo sistema de valoración del suelo y de expectativas económicas vinculadas a su calificación urbanística, excepto para el suelo urbanizable no programado y el suelo no urbanizable que carecen de *ius aedificandi* alguno.

El Tribunal Constitucional, en sentencia del 20 de marzo de 1997, derogaría casi en su totalidad la Ley del 92 por invasión del Estado en las competencias sobre ordenación del territorio. El tribunal entendió que el complejo sistema de etapas y redistribución de beneficios y cargas entre zonas, prefiguraba un modelo urbanístico que dejaba sin margen de diferenciación a las administraciones autonómicas. Únicamente reconocía competencias al Estado para determinar los derechos y deberes básicos, sin entrar a detallar las técnicas urbanísticas.

En 1996, el PP accede al poder y, bajo el argumento de que el elevado precio del suelo, unido a la discrecionalidad existente en la administración impide garantizar el acceso a la vivienda, y con la finalidad de abaratar el suelo, plantea medidas encaminadas a incrementar la oferta de suelo disponible para urbanizar, que quedan recogidas en la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales. Para ello elimina la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado,

siendo ahora todo él urbanizable. Simplifica además procedimientos acortando plazos.

En 1998, se aprueba La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones que supone un cambio radical en la aproximación a la consideración del territorio como bien limitado mediante la consolidación de las clases de suelo ya recogidas en la Ley 7/1997. El territorio pierde todo su valor intrínseco pasando a valorarse exclusivamente en función de sus posibilidades de urbanización.

El análisis del territorio ya no es necesario y queda totalmente injustificado puesto que lo que interesa es urbanizar, da igual dónde y cuanto más mejor. El suelo pasa a ser urbano (ya transformado), no urbanizable (sometido a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación) o urbanizable (resto). Bajo esta legislación, es necesario justificar la decisión de clasificar un suelo como no urbanizable, generalmente derivada de la clasificación impuesta por instrumentos de jerarquía superior, de ordenación territorial o sectorial, en contraposición con la tradición anterior en la que se estudiaba cual debía ser urbanizable, o dicho de otro modo como debería crecer la ciudad. El razonamiento que lo inspiró pretende que al poner en el mercado una gran cantidad de suelo que puede desarrollarse, el precio de este bajará.

Las técnicas que sustentan la racionalidad científica no resultan ni de interés en su correcta aplicabilidad por motivos ideológicos ni aplicables al comportamiento social de las ciudades, bien por resultar rígidas y obsoletas para adecuarse a la velocidad y diversidad de cambios que experimenta el territorio.

Se consolida el progresivo descrédito en la científicidad del planeamiento, de largo recorrido y aupado con más ímpetu en esta década de neoliberalismo desenfrenado frente al auge del predominio de la ideología política sobre las intervenciones públicas, apoyadas con el soporte del sector económico privado y dando lugar a una economía muy dinámica y atractiva para grandes

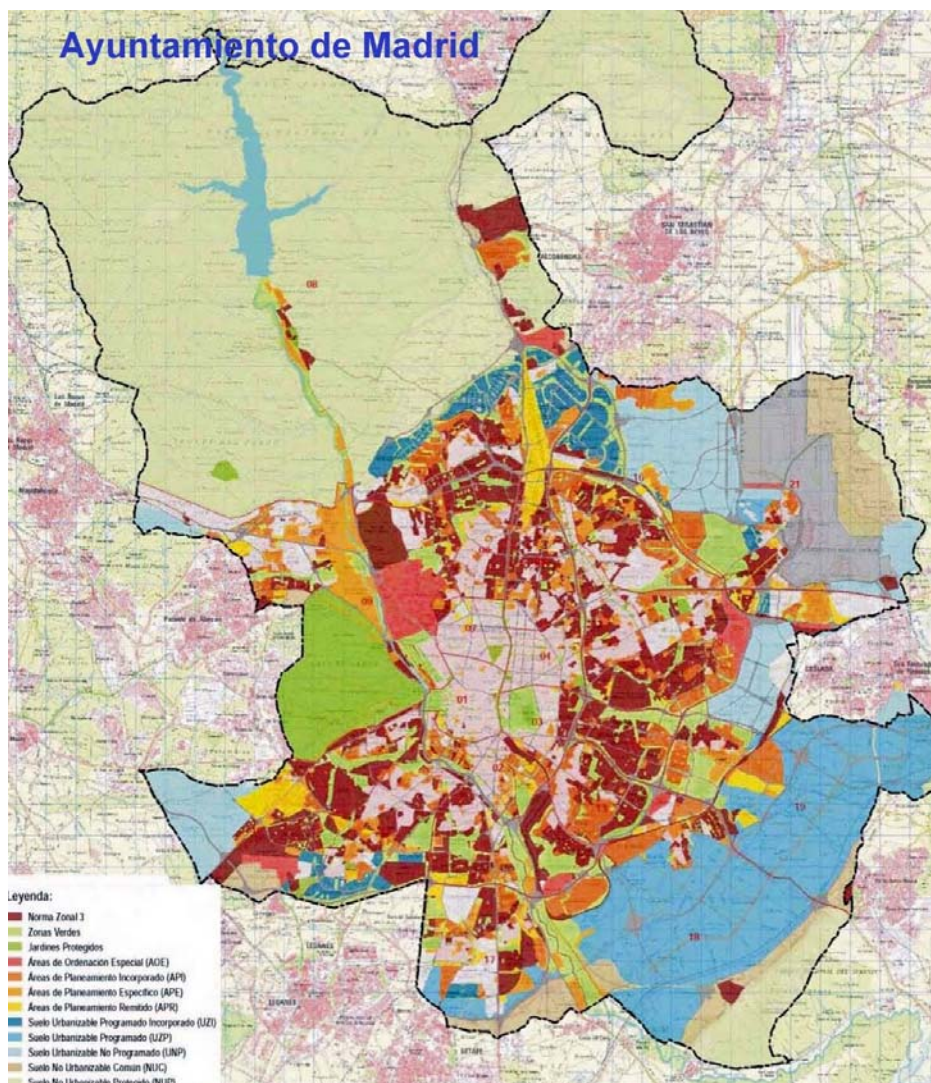
inversores y para obtener grandes plusvalías, pero inmensamente dañina para la sociedad y el territorio a largo plazo.

La toma de decisiones sobre el planeamiento pasa a ser de naturaleza política, quedando el análisis científico relegado a un segundo plano, como elemento exigido por el marco normativo pero que en muchos casos carece de la calidad necesaria, está depreciado y es utilizado de forma interesada otorgando un respaldo falsamente científico al planeamiento, transmitiendo una información sesgada de la realidad territorial, en la que se ponen de manifiesto numerosas deficiencias técnicas y metodológicas y falta de coherencia con la realidad territorial, para “justificar” unas decisiones políticas.

Como señala Terán (2003), en esta etapa priman los intereses de los gestores del planeamiento, y el planeamiento, a partir de una supuesta base científica, introduce mecanismos operativos de gestión que, bajo una apariencia técnica y cumpliendo la normativa vigente, van reducido la distancia entre el plan y el proyecto.

Es en este periodo de máxima liberalización cuando se aprueba el nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en 1997, de Rodríguez-Avial, y con un rumbo totalmente contrario al de 1985. Este nuevo modelo urbano dirigiría Madrid hacia el siglo XXI y lo hizo abandonando el espíritu limitativo del Plan anterior para adoptar una flexibilidad expansiva que le llevó a ordenar la totalidad del territorio municipal llevando su capacidad de crecimiento al límite con objeto de eliminar la dificultad existente para el acceso a la vivienda de los nuevos hogares que se estaban formando y que se veían obligados a buscar residencia en las poblaciones periféricas de la capital y a hacer frente al encarecimiento del suelo, cuya causa se adjudicó a la limitación del suelo del PG del 85 (Mangada, 2013, p.50). Otros aspectos a los que intentaba dar respuesta este plan fueron la dificultad de movilidad y accesibilidad que existía en Madrid, en parte provocado por el aumento de actividad económica de los años 90, y que motivó la toma de decisión por parte del gobierno central de la ejecución de los grandes viarios de circunvalación M-40 y M-50, la progresiva degradación y envejecimiento, infravivienda y conflictividad social del centro histórico, la existencia de áreas industriales en posición central de la ciudad y el deterioro general de la calidad urbana y ambiental de la ciudad.

Imagen 14. Modelo territorial del Plan General de Ordenación urbana de Madrid de 1997.



Fuente: <http://www.jmvvaloracion.com/>

Este Plan de 1997, que todavía hoy está vigente, nació con el deseo de procurar la gestión y el realismo de sus propuestas, asumiendo importantes crecimientos residenciales y grandes obras de infraestructura para favorecer la movilidad metropolitana. Se adaptó a los condicionantes previos de planeamiento, considerados un hándicap para el desarrollo equilibrado de la ciudad y entre los que cabe señalar, la inexistencia de un planeamiento supramunicipal que articulase un auténtico plan de conjunto para el territorio, lo

que daba lugar a colisión de intereses entre municipios vecinos; la limitada disponibilidad de suelo en el término municipal que sólo permitía la expansión de envergadura hacia el noreste y sureste (la cual era considerada necesaria desde los planteamientos iniciales del plan más como consecuencia de la limitación del plan del 85 y del encarecimiento del suelo que motivada por una necesidad real), y la asunción de decisiones políticas de carácter estructural como la decisión de la construcción de la ciudad aeroportuaria de Barajas, la M-40, la M-50 y otras actuaciones fuera de planeamiento como el parque forestal de Valdebebas, el proyecto de prolongación de la Castellana (Operación Chamartín), la operación Campamento o la llamada “Estrategia del Este”, planteada como una diagonal que unía el Corredor del Henares y el Sur Metropolitano, entre otras.

Estas operaciones se planteaban con vocación teóricamente supramunicipal, aunque desde una escala local, basándose en la multicentralidad y buscando la factibilidad de su ejecución a través de una cierta flexibilización en sus fórmulas de ejecución, que alejaban totalmente al plan de su función de instrumento para el interés general.

Del plan del 97, y dada su enorme trascendencia sobre la estructura territorial, cabe señalar los nuevos desarrollos residenciales motivados por el compromiso político del ayuntamiento gobernante y otras actuaciones de carácter fragmentario que surgieron de él. Son las operaciones fragmentarias (Áreas de Rehabilitación Integrada (ARIs), Planes de Reforma Interior (PRI), etc.) y los mecanismos para permitir la expansión de las ciudades de forma fragmentada a través de grandes desarrollos urbanísticos que se extienden sobre las periferias urbanas a través de los Programas de Actuación Urbanística (PAUs), instrumentos urbanísticos para ordenar y urbanizar completamente suelos urbanizables no programados en el Plan vigente, clasificados entonces como rústicos y que se desarrollaron totalmente al margen de las previsiones de 1985, para satisfacer la promesa política de oferta de nuevos suelos residenciales, sin tener en cuenta las previsiones de demanda.

Tal y como señala Terán (2003), el Plan de 1997, dejaba de lado cualquier tipo de aproximación holística e integradora, reclamada desde los principales movimientos críticos provenientes en su mayoría desde el ámbito académico y desde luego, cualquier tipo de aproximación técnico-científica al análisis del

territorio, puesto que estas actuaciones no se justificaban más que por criterios políticos y económicos sin atender a criterios de demanda real de hogares, con un diseño urbanístico banal, tipología edificatoria homogénea y un uso predominantemente residencial, sin previsión de equipamientos, ni justificando las preceptivas declaraciones de impacto ambiental para la reclasificación de los suelos, lo que llevó incluso a que en 2012 el Tribunal Supremo dictara una sentencia de nulidad del PAU del sureste.

Este hecho, supone un paso adelante en cuanto al papel controlador de la justicia frente a los actos urbanísticos. A esta sentencia, que anula los crecimientos propuestos por cuestiones de forma y fondo, hay que sumar numerosas sentencias⁹ que se empiezan a suceder a partir de los años 90, mediante las cuales se limitan los crecimientos propuestos en los planes urbanísticos alegando incongruencias en sus determinaciones respecto a la dinámica territorial, poniendo de manifiesto la necesidad de incorporar el análisis como criterio de racionalidad científica al planeamiento.

2.8 1997-2007: Boom urbanístico y consolidación de la “eterna” crisis del planeamiento

Esta llamada de atención sobre la crisis del urbanismo a finales del S.XX, que señala Terán en numerosas ocasiones, da lugar a un nuevo periodo de reflexión sobre nuevas formas o estilos de planeamiento desde los ámbitos académicos, profesionales y administrativos que intenta llenar ese vacío teórico que deja la quiebra del científicismo pero que, sin embargo, no tiene traslación alguna al marco operativo que rige el planeamiento, en lo que se llamó “planeamiento postcientífico o postmoderno”

En la escala regional madrileña, el intento frustrado del PRET y el fallo del Tribunal Constitucional de 1997, que invalidaba los dos tercios del articulado de la Ley estatal del Suelo de 1990, fueron seguidos de una secuencia legal muy

⁹ Sentencias que se analizan con mayor detenimiento en el subepígrafe 10.1.3. Control jurídico del Capítulo 10.1 Mecanismos de control urbanístico

poco propicia para elaborar figuras de planificación territorial integradoras y con capacidad imperativa sobre todos los escalones y ámbitos de la acción planificadora. Así ocurrió con la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, de ámbito estatal, que dejaba la puerta abierta a la posibilidad de urbanizar espacios con escaso desarrollo mediante actuaciones urbanísticas especializadas, bien conectadas entre sí y con la ciudad-central mediante la red de autovías y autopistas urbanas (Valenzuela, 2011, p.117). Este modelo territorial, basado en actuaciones fragmentarias daría como resultado un modelo de asentamiento carente de la cohesión formal y funcional consustancial con lo urbano. Cualquier referencia a una visión global e integrada de la ciudad quedaba así tocada de muerte y hacía inviable toda pretensión de planificar el resultado de acuerdo con unos objetivos claramente explícitos, estructurados y jerarquizados propios de planificación territorial y urbana.

Aún facilitó más la recalificación de suelos para usos urbanos la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, que, al permitir edificar sobre terrenos que no estuvieran expresamente protegidos, dejaba las manos libres a los ayuntamientos para transformar extensas zonas municipales en urbanizables con propuestas a veces escandalosas, que tuvieron lugar en municipios de diversas dimensiones, independientemente de su localización estratégica y sus características territoriales. Como se analiza en capítulos posteriores, en ésta época se urbanizó suelo de manera sobredimensionada en base a argumentos falaces sobre previsiones de crecimiento y bajo una ausencia total de criterios técnicos, ocupando suelos de alto valor agrario o ambiental. Se han llegado a dar situaciones en que los responsables de la Comunidad han tenido que reducir drásticamente las previsiones de crecimiento propuestas por ayuntamientos en el trámite de aprobación definitiva de sus planes generales, cuando era evidente el grave riesgo que se corría para el equilibrio territorial, el medio ambiente o de sobrecarga para infraestructuras y dotaciones.

La Ley 9/2001 se concibió como una ley urbanística de carácter integral pero sin llegar a derogar por completo la Ley 9/1995 de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, que retenía todo lo referente a la ordenación del territorio y los planes en que se ésta concretaba, dándose tácitamente por supuesto, en opinión de Bassols (2002:146), que en un futuro próximo sería redactada una nueva ley autonómica al efecto, dualidad que ha producido

sobre esta materia importantes problemas interpretativos. Esto, tal y como señala Valenzuela (2011, p.117), unido al proyecto fallido del PRET, condujo a la planificación territorial madrileña a una situación parecida a un «limbo legal» precisamente durante una etapa en que su utilidad en defensa del equilibrio territorial era más necesaria tanto en la escala regional como subregional.

Esta paradójica situación se ha saldado con una peligrosa hipertrofia del protagonismo de la escala municipal, la única sometida a un instrumento preciso de regulación y programación: el planeamiento urbano en sus 8.116 posibilidades de entender el modelo de desarrollo territorial; las escalas regional y subregional, pues, han quedado abandonadas en exclusiva a las políticas sectoriales.

2.9 La tardía apuesta por la sostenibilidad

Así se llega a comienzos del S.XXI, en la que los grandes planes urbanísticos de carácter estructural, integral y omnicomprensivo de tradición europea han sido modificados sucesivamente para dar cabida a nuevas actuaciones puntuales, cuyas consecuencias sobre el territorio han sido nefastas dando lugar a un urbanismo insostenible desde todos sus frentes, desestructurado, carente de funciones, con consecuencias nefastas sobre el paisaje, el medio ambiente y la economía de las personas. Aparte de generar grandes beneficios a determinados actores, parecen no satisfacer las respuestas actuales requeridas al planeamiento en términos de resolución de problemas urbanos, acceso a la vivienda y mejora de calidad de vida.

A pesar de la larga duración de este periodo de urbanismo desaforado durante la década 1997-2007, no es hasta 2007, cuando estalla la burbuja inmobiliaria, cuando se aprueba una nueva Ley del Suelo que, a pesar de sus limitaciones competenciales en materia de urbanismo, tiene como objeto cambiar el modelo urbanístico incorporando la variable de sostenibilidad¹⁰.

¹⁰ Concepto que, aplicado al urbanismo, se reclama desde los años 70, cuando se publicó el Primer Informe del Club de Roma, Los límites del crecimiento. En éste por primera vez se dudaba

Por primera vez, la exposición de motivos de una Ley de Suelo hace referencia directa a la sostenibilidad en los siguientes términos:

Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo Ratificada en el RDL 2/2008, de 20 de junio

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS [...]

En tercer y último lugar, la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. [...]

del crecimiento ilimitado como fuente de bienestar y motor de desarrollo, haciéndose visible una postura opuesta a las tendencias políticas y económicas del momento. En 1994 se adoptaron los principios de sostenibilidad recogidos en la Carta Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles o Carta de Aalborg en los que la justicia social se basa en la sostenibilidad económica y la equidad, junto con una sostenibilidad ambiental. Ésta significa la preservación del capital natural, con un consumo de recursos materiales, hídricos y energéticos renovables, no superar la capacidad de los sistemas naturales para reponerse y que la velocidad a la que se consumen los recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución de los recursos renovables duraderos. La sostenibilidad ambiental implica que el ritmo de emisión de contaminantes no supere la capacidad del aire, del agua y del suelo de absorberlos y procesarlos; además del mantenimiento de la diversidad biológica, la salud pública y la calidad del aire, el agua y el suelo a niveles suficientes para preservar la vida y el bienestar humanos, así como la flora y la fauna, para siempre.

Al planteamiento en pro de la sostenibilidad incorporado a partir de la Ley de Suelo de 2007 se ha añadido recientemente la preocupación por la regeneración urbana, aspecto que se incorpora en vigente Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, que integra a la de Suelo de 2008 y la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, cuyo objetivo general es, tal y como recoge a lo largo de su articulado,

... “recuperar el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible al servicio del interés general y según el principio de desarrollo sostenible, y propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente y la promoción por parte de los poderes públicos de las políticas urbanas de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional asegurando el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”.

Es en esa línea en la que se enmarcaban los trabajos de revisión del Plan General de Madrid (Horizonte 2015), planteados como línea estratégica del nuevo equipo de gobierno del Ayuntamiento de Madrid para el mandato electoral 2011-2015, cuyo Documento de Avance se presentó en 2012 y cuyos trabajos, dirigidos por José Luis Infanzón, son de interés esencial para este trabajo de investigación tanto por lo reciente en tanto en cuanto se le supone que incorporan las últimas técnicas y métodos de planeamiento, como por la calidad del equipo redactor, que parte de la premisa básica de que el plan se constituya como “tablero de juego” con propuestas simples y mecanismos de gestión sofisticados, como por la transcendencia del mismo como ejemplo para el resto de planes urbanísticos del país, al ser el plan de una ciudad como Madrid. Paralizada la aprobación inicial de los trabajos en diciembre de 2014, a pesar de que su horizonte de aprobación era en 2015, ante el periodo electoral de marzo de 2015 en el que se sucedió un cambio de gobierno del PP hacia la

plataforma ciudadana Ahora Madrid, cabe confiar en que en un futuro próximo se reanudarán los trabajos de revisión del Plan con objeto de recuperar la verdadera función pública del planeamiento como instrumento al servicio del interés general. La otra opción es seguir basando el planeamiento en ideas intuitivas y fragmentarias, que no necesitan justificarlo todo analíticamente.

Aun así, es importante señalar los principales rasgos del Pre avance que permitirán adquirir una visión general de la orientación que se le pretendía dar a la revisión del Plan. Los trabajos parten de un análisis crítico y concienzudo del PGOUM'97 y un diagnóstico exhaustivo de la ciudad, lo que permitiría sentar las bases para las propuestas futuras.

También se recogen en él las principales propuestas estratégicas para Madrid con cuatro objetivos principales de carácter global: el impulso a la actividad económica, el respeto a la sostenibilidad, la cohesión social y territorial y la calidad de vida, recuperando el espíritu de plan para el interés general.

Finalmente, se anticipan propuestas de ordenación urbanística, incipientes, germen del Avance, pero que no llegó a aprobarse definitivamente como consecuencia del cambio de gobierno en el Ayuntamiento.

Ante las demandas exigidas a este nuevo Plan por parte de la sociedad civil, de resolver verdaderamente los problemas urbanos, el director del Plan propone un cambio de estrategia hacia la menor determinación y mayor flexibilidad del Plan como instrumento orientativo, que contenga exclusivamente cuestiones estructurales de carácter genérico, de forma que las determinaciones concretas se puedan desarrollar posteriormente, a través de otros mecanismos, convirtiéndose en un instrumento accesible y descargado de reglamentaciones rígidas que corresponden a otros instrumentos de gestión municipal.

El Pre avance inaugura un nuevo régimen de implantación de usos. El criterio es simplificar y aportar flexibilidad, siempre desde una propuesta de mezcla de usos. Para ello se estudia la realidad de la ciudad y se analiza cómo está funcionando verdaderamente, al margen de cómo el Plan General vigente creía que se debería utilizar. Por ejemplo, se detectan zonas urbanas terciarizadas cuya actividad es imposible según el PGOUM'97 pero la realidad se impone sobre una normativa que ha quedado desenfocada. Como consecuencia se pretende difundir centralidades y dinamizar los cambios de usos.

Una de las innovaciones de la revisión del PGOUM es la apuesta por el “planeamiento dinámico”, a través de un sistema de 56 indicadores temáticos que permitan evaluar permanentemente la ciudad entre los que destacan algunos novedosos como los de vulnerabilidad urbana para los espacios de las periferias de las décadas de 1950, 60 y 70 como lugares con ese riesgo. Estos indicadores son los que permitirían una regulación flexible o “flotante” (Infanzón, 2013).

En el Pre avance se define un sistema de “corredores urbanos”, una red ambiental y de movilidad sostenibles interconectada por toda la ciudad. El establecimiento de esa red permitiría convertir al Plan en un modelo estructurante. También se estudia la propuesta de operaciones singulares estructurantes como es el caso de la nueva centralidad del sur que recogería la zona Delicias-Méndez Álvaro y Abroñigal (actuación ya contemplada en el PG de 1997).

El nuevo Plan busca poner en valor el patrimonio madrileño, superando la línea de preservación de los planes anteriores de 1985 y de 1997. No obstante, la novedad planteada en el Pre avance es que más allá de los edificios como elementos autónomos, se están fijando en espacios globales y estructuras urbanas que deben ser conservadas, integrándolos en la vida urbana. Esto lleva a la realización de un catálogo diverso que recogerá también la arquitectura contemporánea de la que hay grandes muestras en la ciudad.

Es un plan fundamentado en el uso de las nuevas tecnologías, hecho que marca diferencias sustanciales entre los tres planes. En 1985 se realizó un Plan artesanal, dibujado a mano. El Plan de 1997 ya dispuso como herramienta de dibujo del Autocad. La revisión del Plan de 1997 trabaja con el sistema GIS que permite trabajar con información alfanumérica, es decir, asociar información al dibujo y realizar análisis multicriterio, lo que permite no sólo la actualización rápida y efectiva de la información de partida sino el análisis directo, la puesta a disposición del público a través de herramientas de visualización vía web y la tramitación “on line” de expedientes.

Se plantea como un Plan novedoso, acorde a los nuevos requerimientos legislativos a escala nacional derivados del TR de la Ley del Suelo de 2008 y de su reciente modificación de Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, persiguiendo los principios de sostenibilidad, flexibilidad y fundamento científico basado en el conocimiento dinámico y participativo de la realidad territorial, aunque paralizado desde el cambio de gobierno local que tuvo lugar en mayo de 2015.

2.10 Principales resultados del capítulo

A pesar del interesante punto de partida, en el que el marco normativo, teórico y práctico del urbanismo en España intenta emular la práctica predominante en otros países de referencia en Europa, especialmente Inglaterra y Francia, hay que señalar que en términos generales¹¹, la aproximación científica y totalizadora al análisis del territorio, característica del desarrollo de la disciplina y la práctica en estos países de referencia, se queda en una declaración de intenciones.

Tras la primera aproximación al Planeamiento científicista de Ildefonso Cerdá y los movimientos racionalistas de los años 20 del siglo pasado, solo se aprecia un cierto científicismo, de carácter tecnocrático, en un breve periodo desde mediados de los 70 a principios de los 80. Por lo demás cabe afirmar que los planes urbanísticos desarrollados en España a lo largo de los sesenta años de práctica han estado mayoritariamente condicionados en sus determinaciones por criterios de otra índole, en los que han primado los derivados de la coyuntura política y económica, orientados a resolver problemas urbanos con cierto carácter de “urgencia”. Bien como en el caso del planeamiento franquista, de carácter organicista y falta de imaginación, que dio lugar a una uniformidad urbanística y arquitectónica en todas las regiones de España. O como el planeamiento del todo urbanizable auspiciado por la política liberal predominante en España desde la década de los 90 y que culmina con el estallido de la última burbuja inmobiliaria y económica.

¹¹ A lo largo de la historia del urbanismo en España existen planes de calidad que no han seguido los patrones aquí detallados, pero solo son una minoría.

Al igual que los movimientos culturales vanguardistas de los años 20 motivaron cambios a la hora de afrontar las determinaciones de planeamiento, también los movimientos sociales han propuesto otras respuestas frente al urbanismo tradicional. Tal es el caso de los movimientos vecinales de los años 80, o los más recientes que reclaman una mayor participación en la toma de decisiones por parte de la ciudadanía.

La ordenación del territorio, institucionalizada a partir de la configuración del sistema autonómico, con una aproximación al territorio de carácter mucho más analítico, integral, estratégico y estructural se considera una oportunidad perdida, tanto para el planeamiento como para la consideración del análisis territorial, al no haber tenido el desarrollo esperado.

La liberalización de suelo en los años 90 supuso una patada al cientificismo del planeamiento urbanístico al prescindir de éste bajo el “todo urbanizable”. La única lectura positiva que se puede hacer de este hecho es el demostrar que el análisis territorial es determinante para una correcta elaboración de propuestas racionales vinculadas con la dinámica territorial.

Tras el estallido de la burbuja inmobiliaria y la valoración de sus consecuencias, la Ley de Suelo plantea un cambio de giro hacia la “sostenibilidad”. Reclamar la reconsideración del análisis territorial como base científica de la toma de decisiones es imprescindible para la consecución de un nuevo modelo territorial.

3 EL ANÁLISIS TERRITORIAL EN LA PRÁCTICA DEL PLANEAMIENTO

La práctica urbanística se desarrolla atendiendo a una misma aproximación metodológica, derivada del desarrollo del marco normativo, el cual establece el contenido documental de los planes, los procedimientos administrativos para su desarrollo, aprobación y control y un catálogo de mínimos sobre la información urbanística que todo plan urbanístico debe analizar para justificar sus determinaciones y que en la práctica constituye el análisis territorial.

El objeto de este capítulo es analizar los condicionantes derivados de la práctica de planeamiento que de alguna manera inciden en la consideración del análisis del territorio, profundizar sobre cómo se articula éste en la práctica y detectar aspectos a mejorar sobre los que poder plantear propuestas que puedan resultar de utilidad para lograr un desarrollo territorial sostenible.

Este capítulo se estructura consecuentemente en los siguientes subapartados:

- Esquema metodológico de planeamiento derivado del marco normativo
- La articulación del análisis territorial en el Plan
- Criterios e indicadores de sostenibilidad para el análisis territorial
- El problema de la disponibilidad de información territorial
- Otros instrumentos con incidencia en la incorporación del análisis territorial al planeamiento

3.1 Esquema metodológico de planeamiento derivado del marco normativo

Del desarrollo de las distintas Leyes de Suelo a nivel estatal y autonómico se deducen una serie de etapas secuenciales, que han supuesto la base

metodológica para los Planes Generales de Ordenación Urbana, y que se articulan de la siguiente manera:

- Definición preliminar del horizonte y objetivos generales del plan.
- Adquisición del conocimiento mediante tareas de información.
- Análisis y diagnóstico (científico-técnico) de la situación real y tendencial.
- Establecimiento de criterios y objetivos a alcanzar mediante la planificación, de índole política y técnica, incluyendo los resultados de la participación ciudadana.
- Determinación de directrices y propuestas para alcanzar los objetivos planteados.
- Definición del modelo territorial a perseguir y plasmación en documentación informativa, justificativa, económico-financiera, normativa y gráfica.

Una vez elaborado y consensuado el Plan, éste es gestionado por la Administración Pública, en función de su capacidad ejecutiva y económica, con el fin principal de alcanzar la consecución de los objetivos fijados en la documentación del Plan. Para ello, la Administración cuenta con una serie de mecanismos e instrumentos de gestión habilitados por Ley a los que han de acompañar una adecuada gestión de recursos. La responsabilidad última de la gestión es compartida entre los agentes públicos y los privados que han de respetar las determinaciones establecidas en el Plan.

Aunque la competencia en materia de urbanismo es de las Comunidades Autónomas, según lo decretado en el artículo 148.3 de la Constitución Española, tanto en su vertiente legislativa como ejecutiva, siendo, por tanto, responsable de la aprobación última del Planeamiento Urbanístico, La Ley de Bases de Régimen Local señala como competencia municipal la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, en el marco de la legislación estatal y autonómica. Esta situación pone de manifiesto el papel primordial del planeamiento municipal en la ordenación del territorio, y por ello este instrumento de planeamiento constituye el objeto principal de análisis en esta investigación.

Hasta 1978, cuando se aprueba el Reglamento de Planeamiento, para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, la Ley de Suelo no recogía ninguna indicación sobre el modo de desarrollar los planes urbanísticos.

El Reglamento de planeamiento de 1978, en su Sección 7 establece el contenido documental de los Planes y en su artículo 38 los contenidos y objeto de la Memoria, que se constituye en el documento técnico clave del Plan, al ser éste en el que se “establecerá las conclusiones de la información urbanística que condicionen la ordenación del territorio, analizará las distintas alternativas posibles y justificará el modelo elegido, las determinaciones de carácter general y las correspondientes a los distintos tipos y categorías de suelo”.

Estas determinaciones han supuesto en la práctica urbanística un modelo metodológico “forzado”, habitualmente adoptado por los equipos redactores, que generalmente se traduce en la siguiente serie de fases secuenciales preestablecidas:

- **Fase de análisis y diagnóstico:** Supone la primera fase del plan en la que se adquiere el conocimiento necesario de la realidad territorial y de su dinámica para realizar un diagnóstico de la misma y determinar su evolución tendencial a partir de unas hipótesis. El resultado de esta fase se traslada de manera sintética a la Memoria Informativa. Su resultado puede ser un diagnóstico integrado de todas las variables con incidencia territorial o un simple compendio de información urbanística de carácter descriptivo, tratada de manera independiente y carente de análisis lo que dificulta la obtención de un diagnóstico aproximado a la realidad. Generalmente se consideran aspectos relativos al medio natural, al medio socioeconómico, a las infraestructuras y al marco legal, realizándose en casos concretos estudios complementarios relativos a tráfico, movilidad, ruido, paisaje, cambio climático, género, etc. Al estudio técnico de estas variables con incidencia territorial hay que sumar los criterios y objetivos políticos y las aspiraciones de la ciudadanía.

- **Fase de propuestas:** A partir de la confrontación del diagnóstico con las previsiones establecidas y el modelo territorial o imagen deseada definido por criterios técnicos y planteamientos políticos se expresan una serie de objetivos, estrategias y criterios de actuación, así como la justificación de las propuestas y medidas del plan que conforman el Modelo territorial y se recogen en la Memoria Justificativa.
- **Fase normativa:** En esta fase se definirán las disposiciones generales, referidas a la vigencia, contenido y efectos del Plan, condiciones de su desarrollo y ejecución y de la modificación o revisión del Plan. Define las distintas clases y categorías del suelo, los parámetros y condiciones generales de la edificación, los usos y del planeamiento de desarrollo. Da lugar a la Normativa Urbanística, siendo este documento el que en definitiva recoge todas las determinaciones del Plan.

Además de los tres documentos fundamentales del Plan, según el RP de 1978 éste ha de contener también una Memoria de justificación económica y la cartografía asociada al Plan, así como otros estudios sectoriales que pueden ser requeridos (Evaluación Ambiental Estratégica, Informes de Sostenibilidad Económica, Plan de Infraestructuras, Plan Especial de Patrimonio, Estudio de tráfico y movilidad, etc.)

3.2 La articulación del análisis territorial en el Plan

El análisis territorial constituye una etapa clave en la elaboración de un Plan Urbanístico, ya que constituye la base técnica sobre la que establecer objetivos y fundamentar las propuestas.

El territorio, en palabras de Gómez Piñeiro (2007, p.11) se puede definir como un “espacio geográfico limitado en los que determinados grupos sociales construyen unos tipos de sociedad, desarrollando una serie de actividades y creando relaciones e interdependencias con sus correspondientes sistemas de organización, dando lugar a un complejo conjunto de sistemas y subsistemas que reciben el nombre de Sistemas Territoriales y que se ven sometidos a numerosas y constantes dinámicas que se establecen sobre él”.

Estos sistemas se subdividen además en varios subsistemas que interrelacionan entre ellos. Estos se pueden subdividir en diferentes categorías

en función del análisis que se requiera realizar sobre el territorio. Algunas de las subdivisiones más comunes son medio físico, demográfico, socioeconómico, asentamientos, producción, relaciones funcionales, organización político-jurídico, institucional, etc.

El análisis territorial es el conjunto de técnicas que debe permitir conocer todos los subsistemas, sus relaciones e interdependencias a partir de un análisis sistémico que incorpore los criterios y objetivos técnicos y políticos. Hay que conocer los fenómenos espaciales, temporales, los condicionantes, la extensión e intensidad de los fenómenos y procesos, los flujos y redes, las relaciones, percepciones, formas, tipologías, paisajes, lugares, organizaciones, etc., las variables que los definen y las incertidumbres a las que pueden verse afectadas a diferentes escalas espaciales y temporales y tratarlas desde una perspectiva integradora incorporando escenarios y proyecciones.

Esta aproximación al análisis del territorio fue sistematizada e incorporada a la práctica urbanística con el propósito de obtener la información sobre la que posteriormente se argumentará y basará la propuesta de ordenación territorial.

Tal y como señala Benabent (2006), la información necesaria y suficiente para comprender la estructura compleja del sistema territorial y su funcionamiento, que ha de alimentar el análisis territorial o *Survey*¹² va adquiriendo cada vez mayor complejidad desde la primera propuesta de Geddes en 1915 y la que plantea Abercrombie en 1933, tras la experiencia adquirida en la elaboración de los planes regionales de Londres, hasta la sistematización propuesta por la Asociación para la Planificación y Reconstrucción Regional (Town and Country Planning Association) en 1947, que supone el punto de partida de la institucionalización del planeamiento y sobre la cual se han ido incorporando variables en función de los nuevos problemas urbanos.

¹² Tal y como se denomina el Análisis Territorial en la teoría del *Regional Planning* de Geddes, al que se puede considerar precursor de la sistematización de planeamiento científico.

La Town and Country Planning Association, en su publicación *Town and Country Planning textbook*, que constituye el primer manual para la práctica del planeamiento, realiza un completo recorrido analítico de los elementos, sistemas y estructuras que directa o indirectamente inciden en la planificación: medio físico, población, afecciones legales, usos del suelo, localización industrial, comunicaciones y transportes, servicios y viviendas, actividades comerciales y equipamientos, que ha funcionado como referente para el desarrollo normativo en España y cuyo contenido se recoge en el Anexo I de este documento

En España, es el Reglamento de Planeamiento de 1978 el que detalla e institucionaliza, por primera vez, los contenidos mínimos del territorio que debe ser tenidos en cuenta a la hora de redactar un plan de ordenación. Con el nombre de “Información Urbanística”, establece una serie de aspectos que teóricamente pueden condicionar o determinar el uso del territorio, sobre cuyo conocimiento se debe realizar el análisis y diagnóstico territorial en el que justificar las propuestas de planeamiento.

Este compendio de información, considerada por el Reglamento de Planeamiento de 1978, la necesaria para llevar a cabo un *Survey* del territorio adecuado y a la que han de referirse las determinaciones del plan general no es tan exhaustivo como los ejemplos británicos como se puede deducir de los contenidos que se trasladan a continuación.

Art. 38 del reglamento de Planeamiento de suelo de 1978:

La memoria del Plan General establecerá las conclusiones de la información urbanística que condicionen la ordenación del territorio, analizará las distintas alternativas posibles y justificará el modelo elegido, las determinaciones de carácter general y las correspondientes a los distintos tipos y categorías de suelo. Se referirá a los siguientes extremos:

1. Justificación de la conveniencia y oportunidad de la formación del Plan.
2. Información urbanística, acompañada de los estudios complementarios necesarios, que deberán considerar todos los

aspectos que puedan condicionar o determinar el uso del territorio, y en todo caso los siguientes:

- Planeamiento vigente con anterioridad.
- Resultado del trámite de participación pública en el proceso de elaboración del Plan.
- Características naturales del territorio como las geológicas, topográficas, climáticas y otras.
- Aprovechamiento de que sea susceptible el territorio, desde el punto de vista agrícola, forestal, ganadero, cinegético, minero y otros.
- Usos a que el terreno esté destinado, edificaciones e infraestructuras existentes en el mismo.
- La diferente aptitud de los terrenos para su utilización urbana.
- Señalamiento de los valores paisajísticos, ecológicos, urbanos e histórico-artísticos, existentes en el ámbito territorial del Plan.
- Análisis de la posible incidencia de la legislación específica del patrimonio histórico-artístico y de la de carácter protector en materia de espacios naturales, montes, costas, aeropuertos, cauces públicos, embalses y defensa nacional y cualquier otra del mismo carácter que sea de aplicación en el territorio objeto del Plan.
- Características de la población asentada sobre el territorio, sus condiciones económicas y sociales y las previsiones de su evolución.
- Obras programadas y política de inversiones públicas que pueden influir en el desarrollo urbano, en especial las previstas en el Plan nacional de ordenación, planificación

económica y social y, en su caso, en el Plan director territorial coordinación, así como las de cualquier otro plan o proyecto de los órganos de la Administración del Estado, o de los entes locales, o institucionales, que tengan relación con el territorio objeto de planeamiento.

3. Objetivos y criterios de la ordenación del territorio.
4. Examen y análisis ponderado de las diferentes alternativas contempladas.
5. Justificación del modelo de desarrollo elegido y descripción de la ordenación propuesta.
6. Justificación razonada del sistema de ponderación empleado para la elección de los parámetros aplicables en la obtención del aprovechamiento medio.
7. También se especificarán las circunstancias a que se hace referencia en el artículo 28 de este Reglamento en relación con la revisión del Plan.

Este articulado, genérico en su contenido, ha regido el proceso de redacción de las Memorias Informativas sobre las que se ha sustentado el desarrollo del planeamiento urbanístico en España.

Como señala Geddes en Benabent (2006, p.87), comprender los factores geográficos e históricos de la vida de nuestras ciudades es el primer estadio de comprensión del presente; es una etapa indispensable para toda tentativa de previsión científica del futuro, porque evita los peligros del utopismo.

Resulta por tanto evidente la necesidad de llevar a cabo estudios y análisis de la realidad territorial que permitan adquirir un conocimiento profundo y fundamentado de ésta para determinar un diagnóstico científico-técnico de las diversas variables que intervienen en la configuración de un territorio desde una perspectiva omnicomprendensiva, el cual, junto con las aspiraciones ciudadanas y la voluntad política, constituya la base de la ordenación urbanística del municipio y fundamente el modelo territorial aunque esto pueda suponer un inevitable grado de incertidumbre en el planeamiento.

3.2.1 Criterios y objetivos de sostenibilidad para el análisis territorial

La práctica del planeamiento ha atendido a diversos objetivos que tradicionalmente se sustentaban en resolver las necesidades de suelo para uso residencial y actividades económicas y en la consecución de objetivos de equidad, cohesión y justicia territorial y social. El criterio de sostenibilidad en sus tres variables, económica, social y ambiental, es un criterio que, aunque constituyente de los objetivos del planeamiento desde la Carta de Atenas, no se ha institucionalizado como tal hasta la crisis más reciente del modelo urbanístico expansivo, sobredimensionado y depredador de recursos. Un modelo de territorio orientado a la sostenibilidad debe tener como premisas una serie de aspectos clave. La Ley de Suelo y regeneración urbana de 2007 introduce por primera vez el objetivo de la sostenibilidad en su articulado. Este objetivo, junto con el de promover la regeneración urbana se mantiene en la vigente Ley de Suelo y regeneración urbana 7/2015, en su artículo 3, para lo que exige “el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente”. Además de perseguir la sostenibilidad territorial, se establecen cuatro objetivos particulares a los que ha de tender el desarrollo de la actividad urbanística:

- La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.
- La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.
- La prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas.
- La prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.

A los que habría que añadir, el objetivo recogido en el TRL2008 de Suelo:

- Un medio urbano en el que la ocupación de suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente

Los criterios u objetivos de sostenibilidad urbana y territorial, entendida ésta desde su necesaria perspectiva holística y multidisciplinar, son innumerables. No obstante, hay una serie de criterios que abarcan ámbitos temáticos más directamente relacionados con las consecuencias del planeamiento: usos y consumo del suelo, previsiones de crecimiento demográfico, necesidad de hogares y viviendas, ciclo hídrico y gestión del agua, energía, calidad del aire y cambio climático, movilidad, condiciones acústicas lumínicas y electromagnéticas, gestión de residuos, materiales de construcción, espacios naturales, escena urbana, calidad del paisaje, rehabilitación y renovación urbana, riesgos naturales y tecnológicos, etc. entre otros, que pueden orientar el análisis territorial para facilitar la detección de problemas y proponer soluciones adecuadas para alcanzar los objetivos perseguidos por la Ley de Suelo.

A continuación, se muestra un ejemplo de algunos objetivos relacionados con los planes urbanísticos tendentes a la sostenibilidad del modelo territorial.

Aspecto	Objetivos
Modelo territorial	Propiciar zonas urbanas compactas, con una densidad media y con mezcla de usos. Promover la rehabilitación y recualificación del espacio construido frente a modelos expansivos que requieran un mayor consumo de suelo y recursos.
Suelo	Evitar la ocupación de suelo de alto valor ambiental y productivo. Considerar el valor ambiental de los suelos no transformados en términos socio ambientales.
Cambio climático y energía	Contribuir al cumplimiento de la normativa existente en materia de cambio climático y contaminación atmosférica: <ul style="list-style-type: none"> - Reducir la necesidad de movilidad - Integrar en el plan los compromisos adquiridos en el Protocolo de Kioto - Aumentar la eficacia y la eficiencia energética de las ciudades. - Priorizar el confort climático
Movilidad	Promover la movilidad sostenible basada en la mezcla de modos de transporte y priorizar las políticas de movilidad de bajas emisiones.
Ruido	Minimizar la contaminación acústica derivada de las infraestructuras del transporte y de la movilidad.

Aspecto	Objetivos
Biodiversidad y Espacios Protegidos	Contribuir a la conservación de la diversidad biológica, especialmente de los hábitats prioritarios señalados por la Unión Europea. Evitar el efecto barrera y la fragmentación del territorio asegurando el mantenimiento de la conectividad ecológica y garantizando la permeabilidad de los principales corredores ecológicos. Integrar el medio natural en el desarrollo urbano de manera no agresiva favoreciendo su conservación y el disfrute de éste por parte de la ciudadanía.
Paisaje	Conservar y proteger el paisaje natural y rural. Aplicar el Convenio Europeo del Paisaje. Definir los límites del suelo urbanizable y proyectar el borde de manera que se eviten la banalización de los espacios periurbanos.
Hidrología	Incorporar el análisis de riesgos naturales al planeamiento evitando la urbanización de zonas de alto riesgo potencial. Evitar la alteración de la dinámica litoral y costera. Evitar afecciones a los sistemas acuáticos marinos y terrestres. Evitar afectar a la calidad de las aguas. Respetar el dominio público. Asegurar el suministro de nuevos desarrollos urbanísticos y la depuración de aguas minimizando el consumo.
Residuos	Optimizar el uso de materiales minimizando los préstamos necesarios y los residuos generados.
Patrimonio	Contribuir a la conservación de elementos patrimoniales singulares.
Huella ecológica	Calcular la huella ecológica de los desarrollos y limitarla. Al huella ecológica entendida como extensión de terreno y cantidad de recursos que una ciudad necesita para mantener todas sus funciones vitales.
Capacidad de carga	Determinar el umbral máximo de utilización de los recursos asociados a los usos urbanos sin alterar su potencial de utilización.

Fuente: Elaboración propia a partir de varias fuentes

No hay que considerar este listado como exhaustivo puesto que cada territorio posee unas particularidades y unos objetivos de desarrollo concretos que habrá que incorporar al análisis territorial y a la definición y elección de indicadores, adecuándolos a sus prioridades y circunstancias concretas.

La normativa existente, y las propias administraciones públicas encargadas de la aprobación y gestión del planeamiento, en los documentos de referencia para la elaboración del Plan, proporciona unos criterios y objetivos mínimos que son esenciales para determinar la dirección del plan y evaluar la magnitud de sus consecuencias esperables dentro de un modelo de urbanismo sostenible. Existen numerosas publicaciones de referencia en esta materia que de manera directa o indirecta establecen criterios para alcanzar los objetivos teóricos a los que debe aspirar el urbanismo sostenible. Se debería tener en cuenta no solo

las disposiciones legales del país (legislación a escala nacional, autonómica y local de tipo urbanístico, ambiental, económico, etc.) sino también otro tipo de documentos como los Convenios y Tratados internacionales establecidos, los Libros Rojos y los Libros Blancos, etc.

A continuación, se muestra una serie orientativa de organismos y normativa de los que extraer criterios y objetivos que podrían orientar un Análisis Territorial de Planeamiento que se desarrolle en España, aunque deba ser actualizado y adaptado a la realidad local y autonómica y al momento de redacción del Plan.

Marco	Normativa y planificación a tener en cuenta
Marco internacional y Europeo	Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático Convenio sobre la Diversidad Biológica Convenio de Estocolmo Protocolo de Kioto Convenio de Lucha contra la desertificación y la sequía Convención relativa a los humedales de importancia internacional Convención sobre la Conservación de las especies migratorias de animales silvestres Áreas de importancia para las aves (IBAs) Políticas operacionales del Banco Mundial Estrategia Europea Territorial (ETE) Estrategia Temática para la Protección del Suelo El Libro Verde del Medio Ambiente Urbano y La Carta de Aalborg la Carta Europea del Suelo Europa 2000: perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad El desarrollo urbano y la Unión Europea Hacia una Política Urbana de la Unión Europea Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea Programa Marco de medio ambiente Agenda Territorial de la Unión Europea: Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas. 2020 Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles.2007 Carta de Málaga.2011 Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. 2005 Carta de Atenas. 2003 Carta del nuevo urbanismo. 2001 Programa Ciudades. Cambio Global 2020/2050
Legislación y planificación a escala nacional	Legislación en materia de: <ul style="list-style-type: none"> - Suelo - Ordenación del territorio y urbanismo - Evaluación Ambiental - Biodiversidad: flora y fauna - Áreas Protegidas - Contaminación atmosférica - Ruido - Aguas (Planes hidrológicos, contaminación hidrológica) - Patrimonio cultural - Paisaje - Sectorial de transportes: carreteras, ferrocarriles, aeropuerto, residuos, etc. - Participación pública - Sostenibilidad económica

Marco	Normativa y planificación a tener en cuenta
	<p>Estrategia Española de Desarrollo Sostenible Estrategia Española frente al Cambio Climático Estrategia Española de Biodiversidad Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (PEEPNB) Estrategia Española de Movilidad Sostenible Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión (PNA) Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) Programa de reducción nacional de emisiones Plan de Acción Nacional de Energías Renovables 2011-2020 Plan de ahorro, eficiencia energética y reducción de emisiones en el transporte y la vivienda Plan Nacional Integrado de Residuos Plan Director de la Red de Parques Nacionales Plan Forestal Español 2002-2032 Programa Nacional de Lucha Contra la Desertificación Plan Estratégico Español para Conservación y Uso Racional de Humedales Programa AGUA Programa de Conservación y Mejora del Dominio Público Hidráulico Programa de Desarrollo Rural sostenible Plan Estatal de Vivienda Libro Verde de Sostenibilidad Urbana y Local en la Era de la Información Libro Verde del Medio Ambiente Urbano. 2007 Libro verde de la Cohesión Territorial Libro blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español Catálogo Español de Buenas Prácticas. Conferencia Asentamientos Humanos</p>
Planificación a escala regional	<p>Planes de Infraestructuras viarias, ferroviarias, etc. Planes de Desarrollo Sostenible Planes Estratégico de los Residuos Planes de Ordenación Territorial Planes de urbanismo y territorio Planes de ordenación de los recursos naturales Planes de recuperación de especies Planes de conservación de hábitats Planes de manejo, uso y gestión de espacios naturales Planes hidrológicos de cuenca Estrategias regionales frente al cambio climático Planes regionales de residuos</p>

Marco	Normativa y planificación a tener en cuenta
Guías metodológicas	<p>International Guidelines on Urban and Territorial Planning. UNHABITAT</p> <p>Marco de referencia europeo para la Ciudad Sostenible. UE</p> <p>Guía Metodológica para los sistemas de auditoría certificación o acreditación de la calidad y sostenibilidad del medio ambiente urbano. Ministerio de Fomento</p> <p>Guía del planeamiento urbanístico eficiente energéticamente. IDAE</p> <p>Libro Blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español. Ministerio de Fomento</p> <p>El libro verde de la sostenibilidad urbana y local. MAGRAMA</p> <p>Informe de situación de las principales estrategias en materia de sostenibilidad urbana en España. Ministerio de Fomento.</p> <p>Sistema municipal de indicadores de sostenibilidad urbana y local. Ministerio de Fomento.</p> <p>Guía para la evaluación ambiental de planes generales de ordenación urbana. Junta de Andalucía.</p> <p>Guía para la elaboración del informe de Sostenibilidad Ambiental de Planes Generales. Gobierno de La Rioja.</p> <p>Guía sobre criterios ambientales en la elaboración del planeamiento. Gobierno Vasco.</p> <p>Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental de Planes y Programas de ordenación del territorio y urbanísticos en Castilla La Mancha. Junta de Comunidades de Castilla La Mancha.</p> <p>Guía de Buenas Prácticas de Planeamiento urbanístico Sostenible. Federación de Municipios y provincias de Castilla La Mancha.</p> <p>Guías para la Elaboración de estudios ambientales de proyectos con incidencia en el medio natural. Actuaciones urbanísticas y turísticas. Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.</p> <p>Contenido mínimo del estudio de incidencia ambiental de planes generales de ordenación urbana. Comunidad de Madrid.</p> <p>Criterios de sostenibilidad aplicables al planeamiento urbano. Gobierno Vasco.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de varias fuentes

Los criterios de sostenibilidad, sirven para orientar el análisis de las variables del territorio, pero además deben contar con indicadores que sirvan para establecer un patrón de referencia sobre el que evaluar las actuaciones derivadas del planeamiento y verificar el cumplimiento de los objetivos.

En los últimos años se ha avanzado enormemente en el establecimiento de indicadores, desde organismos públicos implicados en la persecución de la sostenibilidad a distintas escalas, tanto a nivel internacional, con Naciones Unidas como referente, con sus indicadores ambientales de desarrollo sostenible¹³ y su base de indicadores urbanos¹⁴, o a nivel europeo, en el que

¹³ www.cepal.org/deype/publicaciones/xml/4/34394/lcl2771e.pdf

¹⁴ El Sistema de Base de Datos de Información Urbana de Naciones Unidas ayuda a almacenar, presentar y analizar los indicadores urbanos a través de una variedad de herramientas de presentación, como tablas, gráficos y mapas. UrbanInfo contiene información sobre varios temas, como vivienda, demografía, comunicación, energía, economía, educación, salud, nutrición, género, desastres, delincuencia, migración, desigualdades de ingresos y transporte. <http://es.unhabitat.org/conocimiento-urbano/quo/>

destaca el Marco Europeo de Referencia para la Ciudad Sostenible¹⁵ o los indicadores de sostenibilidad de la Agencia Europea de Medio Ambiente¹⁶, a nivel estatal, tanto por las propias disposiciones contenidas en la Ley de Suelo como por otras iniciativas entre las que debe desatacarse la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (EESUL)¹⁷, el Libro Blanco para la Sostenibilidad del Planeamiento urbanístico Español¹⁸, o el Sistema Municipal de Indicadores a Escala Urbana y Local del Ministerio de Fomento¹⁹, la más reciente “Guía Metodológica para los sistemas de Auditoría, Certificación o Acreditación de la Calidad y Sostenibilidad en el Medio Urbano²⁰”, el “Libro Verde de la Sostenibilidad urbana y Local en la era de la Información”²¹, como criterios desarrollados a nivel autonómico y local con la puesta en marcha de numerosas iniciativas que abordan estas cuestiones, entre los que cabe destacar los desarrollados por la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona²² o los Criterios de sostenibilidad aplicables al planeamiento urbano del país Vasco²³ o los recogidos en la “Guía de Buenas Prácticas del Planeamiento Urbano Sostenible de Castilla La Mancha²⁴”

Entre esta batería de indicadores, de la que se puede encontrar un listado más exhaustivo en el Anexo II, cabe destacar los indicadores propuestos por el Ministerio de Fomento²⁵, orientados específicamente a la sostenibilidad urbana y territorial y con objeto de poder calcularse de manera directa a partir de los

¹⁵ <http://www.rfsustainablecities.eu/>

¹⁶ <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators#c7=all&c5=&c0=10>

¹⁷ <http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/medio-ambiente-urbano/desarrollo-medio-am-urb/>

¹⁸ <https://www.fomento.gob.es/MFOM.CP.Web/detallepublicacion.aspx?idpub=BA1004>

¹⁹

https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALE_S/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/SOTENIBILIDAD/SMISUL/

²⁰

https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALE_S/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/SOTENIBILIDAD/GMSACACSMU/

²¹

https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/9982755F-02CF-47D9-9571-0723387D66F7/130252/Libro_Verde_Final_15012013_tcm7247905.pdf

²² <http://www.bcnecologia.net/es/modelo-conceptual/indicadores-de-sostenibilidad>

²³ <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0528797.pdf>

²⁴ <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0670124.pdf>

²⁵

http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALE_S/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/SIU/

datos obrantes en el Sistema de Información urbana, utilizando de manera auxiliar, determinados datos estadísticos de libre disposición.

Los indicadores propuestos por el Ministerio de Fomento se estructuran en dos bloques con las siguientes características, incorporándose a continuación su definición y remitiendo al Anexo III para su metodología detallada de cálculo y fuentes de información:

- Aquellos que **describen el contexto urbano y territorial actual**, así como su **evolución reciente**.
- Aquellos que describen el **impacto sobre esa realidad urbana y territorial de las previsiones de desarrollo urbano** recogidas en los instrumentos de ordenación urbanística. Este segundo bloque, que aborda cuestiones que hasta ahora no se han analizado sistemáticamente y de una manera general para todo el territorio, se divide a su vez en cuatro grupos que analizan:
 - El consumo de suelo derivado de los desarrollos previstos.
 - El modelo urbano por el que se apuesta.
 - El impacto del volumen de vivienda previsto.
 - El impacto demográfico de los desarrollos previstos.

Estos indicadores deben complementarse con indicadores de sostenibilidad ambiental, económica y social para lograr una evaluación integrada de las actuaciones urbanas desde una perspectiva holística.

Tabla: Indicadores de Sostenibilidad Urbana del Ministerio de Fomento

A. Indicadores del contexto actual y evolución reciente.

Ocupación y uso del suelo:

1. Superficies artificiales por cada mil habitantes. (E)
2. Variación de la ratio de superficies artificiales por cada mil habitantes. (P)
3. Superficie de zonas verdes por cada mil habitantes. (E)

Densidad efectiva de población y viviendas. Compacidad:

4. Densidad actual de población en suelo urbano. (E)
5. Densidad actual de viviendas en suelo urbano. (E)
6. Compacidad de acuerdo con el suelo ocupado. (E)
7. Compacidad de acuerdo con la edificabilidad materializada. (E)

Caracterización del parque de viviendas:

8. Número de viviendas por cada mil habitantes del municipio. (E)
9. Número de viviendas principales por cada vivienda no principal. (E)
10. Porcentaje de Viviendas secundarias respecto al total. (E)

Accesibilidad a la vivienda según regímenes de tenencia:

11. Accesibilidad a la vivienda en propiedad. (E)
12. Variación del precio de la vivienda. (P)
13. Accesibilidad a la vivienda en alquiler. (E)
14. Variación del precio del alquiler residencial. (P)

Peso del municipio respecto a su área urbana:

15. Población del municipio respecto a la de su área urbana. (E)
16. Número de viviendas del municipio respecto a las de su área urbana. (E)
17. Superficies artificiales del municipio respecto a las de su área urbana. (E)

Peso del municipio respecto a su ámbito territorial de referencia:

18. Población del municipio respecto a la de su ámbito territorial. (E)
19. Número de viviendas del municipio respecto a las de su ámbito territorial. (E)
20. Superficies artificiales del municipio respecto a las de su ámbito territorial. (E)

B. Indicadores de impacto del desarrollo urbano previsto.

i) Sobre el propio término municipal.

Consumo de suelo derivado de los desarrollos previstos:

1. Porcentaje de Áreas de Desarrollo respecto al suelo urbano consolidado del municipio. (R)
2. Porcentaje de suelo urbanizable delimitado respecto al suelo urbano consolidado del municipio. (R)

Modelo urbano:

3. Suelo destinado a **uso residencial** en los desarrollos previstos. (R)
4. Suelo destinado a **actividades económicas** en los desarrollos previstos. (R)
5. **Densidad de viviendas** prevista en las Áreas de Desarrollo residenciales. (R)
6. **Compacidad** de acuerdo con el suelo ocupado en los desarrollos previstos. (R)
7. **Compacidad** de acuerdo con la edificabilidad materializada/materializable en los desarrollos previstos. (R)

Impacto del volumen de vivienda previsto:

8. Porcentaje de viviendas previstas en las Áreas de Desarrollo respecto al parque de viviendas del municipio. (R)
9. Número de viviendas previsto en las Áreas de Desarrollo por cada mil habitantes del municipio. (R)
10. Porcentaje de viviendas protegidas previstas en las Áreas de Desarrollo respecto al total de viviendas previstas. (R)

Impacto demográfico de los desarrollos previstos:

11. Población estimada en los desarrollos previstos. (R)
12. Porcentaje de la población estimada en los nuevos desarrollos respecto a la población del municipio. (R)

ii) Sobre el área urbana de referencia.

Consumo de suelo derivado de los desarrollos previstos:

1. Porcentaje de Áreas de Desarrollo respecto a las Áreas de Desarrollo de su área urbana.
2. Porcentaje de suelo urbanizable delimitado respecto al suelo urbanizable delimitado del área urbana.

Modelo urbano:

3. Suelo destinado a **uso residencial** en los desarrollos previstos en relación con el destinado a uso residencial en los desarrollos previstos del área urbana.
4. Suelo destinado a **actividades económicas** en los desarrollos previstos en relación con el destinado a actividades económicas en los desarrollos previstos del área urbana.
5. **Densidad** de viviendas prevista en las Áreas de Desarrollo residenciales en relación con la densidad de viviendas del conjunto de Áreas de Desarrollo residenciales del área urbana.
6. **Compacidad** de acuerdo con el suelo ocupado en los desarrollos previstos en relación con la de los desarrollos previstos en el área urbana.
7. **Compacidad** de acuerdo con la edificabilidad materializada/materializable en los desarrollos previstos en relación con la de los desarrollos previstos en el área urbana.
8. Suelo destinado a **actividades económicas** en los desarrollos previstos en relación con el suelo destinado a actividades económicas en el conjunto de los desarrollos previstos en el área urbana.

Impacto del volumen de vivienda previsto:

9. Porcentaje de viviendas previstas en las Áreas de Desarrollo del municipio respecto a las viviendas previstas en el conjunto de las Áreas de Desarrollo del área urbana.
10. Número de viviendas previsto en las Áreas de Desarrollo por cada mil habitantes del área urbana.

11. Porcentaje de viviendas protegidas en las Áreas de Desarrollo respecto al total de viviendas previstas en relación con el porcentaje registrado en el área urbana.

Impacto demográfico de los desarrollos previstos:

12. Población estimada en los desarrollos previstos en relación con la población estimada del conjunto de desarrollos previstos del área urbana.
13. Porcentaje de la población estimada en los nuevos desarrollos respecto a la población del área urbana

Fuente: Ministerio de Fomento

3.2.2 Variables de estudio en el análisis territorial

Una vez identificados los criterios y objetivos a los que debe tender el modelo territorial, a continuación, se deben identificar, localizar y diagnosticar el estado, valor y posible evolución de los elementos territoriales (ambientales, sociales, económicos y territoriales) que se encuentran en el territorio objeto de análisis y su área de influencia y que se verán potencialmente afectados por las determinaciones derivadas del plan. Para ello es clave contar con los indicadores de referencia. En esta etapa es fundamental realizar las siguientes tareas que nos permitirá obtener una “fotografía” de la situación del territorio, sin olvidar que ésta es cambiante, sujeta a un enorme dinamismo e incertidumbre, especialmente en los relativo a los procesos socioeconómicos.

En este sentido hay que:

- Identificar los aspectos relevantes de la situación actual del territorio que han de ser objeto de análisis detallado y su probable evolución tanto en caso de aplicación del plan como de no aplicación relativas al medio físico, socioeconómico, ambiental, funcional, etc.
- Recopilar todas las fuentes de información disponibles, primarias y secundarias y procederá su análisis integrado empleando las técnicas disponibles más novedosas que permitan el análisis multicriterio y la integración de variables cuantitativas y cualitativas.
- Realizar un diagnóstico que permita detectar los problemas y oportunidades.

- Establecer las conclusiones oportunas en base a los criterios y objetivos previamente definidos.

En la medida de lo posible es necesario estudiar también qué procesos, directos e indirectos, interconectan unos factores con otros produciendo cambios en cadena que no se relacionan con la acción causante del impacto. Esto es especialmente importante cuando los efectos aparecen en lugares diferentes en donde se localizan las causas.

El nivel de detalle de este análisis territorial debe estar estrechamente relacionado con la escala de trabajo y el ámbito definido. Tal y como se han mencionado, ámbitos extensos obligan a un análisis simplificado del territorio mientras que en localizaciones más reducidas se puede trabajar con un nivel de detalle comparativamente mayor.

En la siguiente tabla se muestra una lista, orientativa, de los elementos principales que deberían ser inventariados en el análisis territorial pero que deberá ser adaptada a las necesidades, objetivos y condicionantes específicos de cada de cada plan.

Tabla: Elementos orientativos del análisis territorial		
Recursos	Estado	Procesos
PROCESO HISTÓRICO		
Aspectos históricos	<ul style="list-style-type: none"> ○ Origen de los asentamientos urbanos ○ Actividad productiva tradicional ○ Paisaje ○ Caracteres identitarios 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Evolución histórica. ○ Condicionantes
CARACTERIZACIÓN FÍSICO-AMBIENTAL		
Atmosfera y clima	<ul style="list-style-type: none"> ○ Características climáticas ○ Calidad del aire ○ Ruido 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Variabilidad climática y episodios atmosféricos singulares ○ Emisión de contaminantes ○ Cambio climático
Geología, geomorfología y suelos	<ul style="list-style-type: none"> ○ Características suelos para la urbanización ○ Interés geológico ○ Capacidad agrológica de suelos ○ Usos de suelo 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Relieve ○ Pendiente ○ Orientación ○ Erosión ○ Riesgos ○ Procesos de cambio

Tabla: Elementos orientativos del análisis territorial		
Recursos	Estado	Procesos
Aguas	<ul style="list-style-type: none"> ○ Disponibilidad hídrica ○ Cursos hídricos ○ Caudales ○ Calidad ○ Hidrogeología 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Procesos de transporte ○ Usos productivos/recreativos/ambientales ○ Permeabilidad
Biodiversidad	<ul style="list-style-type: none"> ○ Espacios protegidos ○ Valor de conservación de espacios ○ Especies de interés o protegidas 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Fragmentación ○ Aislamiento ○ Conectividad ○ Riesgos de extinción
Paisaje	<ul style="list-style-type: none"> ○ Paisajes sobresalientes ○ Tipología y categorización paisajes 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Tasas de degradación ○ Tasas de recuperación ○ Visibilidad
Riesgos naturales	<ul style="list-style-type: none"> ○ Inundación ○ Incendio ○ Geológicos ○ Contaminación 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Probabilidad de ocurrencia ○ Peligrosidad/Vulnerabilidad ○ Ámbito afección
MEDIO SOCIOPRODUCTIVO		
Población Hogares Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> ○ Número y distribución espacial ○ Estructura ○ Movimiento natural y migratorio ○ Densidad ○ Hogares ○ Vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Índices ○ Proyecciones demográficas/hogares/ ○ Vivienda: capacidad y demanda ○ Indicadores sociales
Actividad socioeconómica	<ul style="list-style-type: none"> ○ Empleo ○ Estructura ○ Sectores primario, secundario y terciario. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Tasa ○ Ocupación ○ Distribución ○ Evolución
MEDIO URBANO		
Asentamientos e infraestructuras	<ul style="list-style-type: none"> ○ Asentamientos ○ Comunicaciones ○ Infraestructuras ○ Equipamientos 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Relaciones funcionales ○ Estructura catastral ○ Propiedad ○ Tipología ○ Distribución ○ Evolución ○ Afección al territorio (fragmentación, conectividad)
Recursos culturales	<ul style="list-style-type: none"> ○ Patrimonio cultural 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Estado de valoración y conservación ○ Potencialidad productiva

Tabla: Elementos orientativos del análisis territorial		
Recursos	Estado	Procesos
Recursos extractivos	<ul style="list-style-type: none"> ○ Energía, Minas: Concesiones, reservas y almacenamiento 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Tasa de extracción ○ Potencialidad
Planeamiento	<ul style="list-style-type: none"> ○ Planeamiento vigente ○ Planeamiento supramunicipal ○ Planes sectoriales 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Grado de desarrollo ○ Cumplimiento ○ Afecciones ○ Políticas y estrategias para el desarrollo
Afecciones y entramado institucional	<ul style="list-style-type: none"> ○ Instrumentos de control y gestión territorial ○ Modelo de gestión administrativa vigente 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Transparencia ○ Gobernanza
MEDIO RURAL		
Medio rural	<ul style="list-style-type: none"> ○ Caracterización agraria, ecológica, recreativa y cultural 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Conservación ○ Potencialidad

Fuente: Elaboración propia a partir de varias fuentes

La aproximación al análisis del territorio, de carácter secuencial y basada en el estudio de escenarios posibles, se ha visto criticada y despreciada en muchos casos ante la aparición de nuevos ritmos, dinámicas y parámetros en la sociedad globalizada del S.XXI. La situación económica, social y política actual caracterizada por los cambios radicales en las técnicas y procesos productivos (avances tecnológicos, internacionalización de los circuitos del capital, la producción flexible y especializada, la instantaneidad y extensión de la información, la descentralización de actividades, el desarrollo de la sociedad de la información, la globalización de la economía, etc.) ha conllevado una reorganización del territorio” (Audiger, 1992; Brunet, 1995; Santos, 2000 en Moltó y Hernández, 2002, p.177) a todas las escalas, lo que se refleja en nuevas pautas de localización y en la creación de nuevas relaciones socio-espaciales (Jameson, 1996; Benko y Struhmayer, 1997 en Moltó y Hernández, 2002, p.177) que condicionan y modifican la aproximación al territorio. La perspectiva integradora debe tener una mayor escala espacial e incorporar la velocidad de cambio de los flujos sobre el territorio para alcanzar los objetivos de un análisis del territorio certero y útil.

El análisis y el diagnóstico territorial, para ser útiles en la planificación urbanística y territorial, requieren el empleo de una adecuada metodología. Tal y como señalan Moltó y Hernández (2002), el método de análisis integrado se

centra en el territorio objeto de estudio e intenta ser un instrumento eficaz para cubrir los siguientes objetivos:

- Detectar las claves de la organización y de la dinámica del territorio.
- Identificar y evaluar la diversidad de recursos existentes.
- Formular propuestas de ordenación o acción territorial.
- Diseñar estrategias de intervención económica.
- Proponer proyectos concretos de desarrollo.

En base a una adecuada identificación, diagnóstico y a un análisis integrado de las variables territoriales, económicas, sociales y culturales es posible formular líneas de acción y programas de desarrollo orientados a la promoción socioeconómica de un territorio, acordes con las condicionantes o las limitaciones ambientales y socioeconómicas. Ello requiere apoyarse en las potencialidades de los recursos locales y en un planteamiento de equilibrio entre espacio natural y espacio social.

En función del planteamiento anterior, a nivel metodológico, y con objeto de definir las líneas estratégicas que alimenten el modelo territorial y las propuestas concretas de ordenación, resulta conveniente a nivel general:

- Tener muy presente o partir de las características del territorio donde se realiza el análisis. Hay que adaptar la metodología de trabajo a la realidad y no al contrario, tal como ocurre con cierta frecuencia.
- Dar prioridad a la localización de los problemas y de los recursos en el tiempo y en el espacio.
- Buscar una comprensión global e integrada del funcionamiento del territorio. Esta comprensión debe permitir clarificar las interdependencias entre factores ecológicos, económicos, sociales y culturales.
- Tener siempre muy presente el grado de fragilidad, tanto ecológica como

social, del territorio que se analiza.

- Evitar rupturas, por un lado, entre las aportaciones sectoriales de los diversos especialistas y, por otro, entre las fases de información, análisis y diagnóstico.
- Tener prevista la integración de variables sectoriales

3.2.3 Verificación de los objetivos

Para evaluar la validez del análisis territorial y la vinculación del diagnóstico con las propuestas definidas para dar solución a los problemas detectados que formarán el cuerpo del plan, es necesario revisar el diagnóstico de manera permanente. Para ello será necesario disponer de información digitalizada y permanentemente actualizada que permita adaptar el diagnóstico, retroalimentándolo y pudiendo adaptar las determinaciones de él derivadas (líneas estratégicas). De manera general, esto implica la realización de las siguientes tareas:

- Medir, de la mejor manera posible, la evolución de las variables analizadas.
- Analizar los efectos agregados que incluirá los mecanismos de agregación, su distribución y localización espacial.
- Interpretar los resultados, partiendo de los objetivos y criterios iniciales.
- Tomar una decisión acerca de la validez del análisis del elemento y su contribución al objeto de estudio.

Los elementos que deberán tenerse en cuenta son los antes descritos y su valoración deberá hacerse a través de indicadores. Además, se deberá también analizar su interrelación.

Esta evaluación puede realizarse de manera descriptiva, si bien es preferible tratar de asignar un valor cuantitativo de modo que se facilite su validación con los objetivos o bien representarlos de manera gráfica.

Para ello los indicadores deberán cumplir los siguientes aspectos:

- Descripción del indicador
- Unidad de medida
- Metodología de cálculo
- Objetivos en el que se enmarca el indicador
- Fuentes de información
- Observaciones
- Resultados para los objetivos propuestos

La selección de indicadores dependerá en gran medida de la información disponible, de su calidad, formato, fecha de actualización, de la escala de trabajo, del tipo de plan y de los efectos que se quieren medir; es por ello que resulta difícil establecer una lista mínima de indicadores. Sin embargo, en la siguiente tabla se muestra un ejemplo de posibles indicadores a utilizar en la elaboración de Planes Urbanísticos a partir de las variables anteriormente identificadas.

Tabla: Objetivos e indicadores orientativos para el análisis territorial		
Aspecto	Objetivos	Indicador
Proceso histórico	<p>Identificar procesos que pautan la organización del territorio y condicionan su funcionamiento actual.</p> <p>Identificar relaciones hombre-medio natural.</p> <p>Identificar los elementos de identidad cultural del territorio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Población conocedora de la historia local - Número de recursos culturales
Cambio climático y energía	<p>Contribuir al cumplimiento de la normativa existente en materia de cambio climático y contaminación atmosférica.</p> <p>Contribuir a la mejora de la eficiencia energética.</p> <p>Evitar riesgos derivados del cambio climático.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Emisiones de GEI - Consumo de energía - Medidas de adaptación al cambio climático - Contribución al cambio climático por sectores - Isla térmica
Ruido	Minimizar la contaminación acústica.	<ul style="list-style-type: none"> - Cartografiado de niveles sonoros. - Viviendas y edificaciones de uso sensible (colegios, hospitales, etc.) con niveles de ruido superiores a los marcados la legislación vigente. - Superficie en el que se supera los límites de ruido marcados por la legislación en función del uso del suelo (industrial, comercial, educativo-cultural, etc.).
Biodiversidad y Espacios Protegidos	<p>Contribuir a la conservación de la diversidad biológica, especialmente de los hábitats prioritarios señalados por la Unión Europea.</p> <p>Evitar el efecto barrera y la fragmentación del territorio asegurando el mantenimiento de la conectividad ecológica y garantizando la permeabilidad de los principales corredores ecológicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dotación de espacios libres/ hab/m² - Superficie de hábitats prioritarios afectados. - Superficie de espacios naturales protegidos afectados. - Número de especies de fauna y de flora amenazadas afectadas - Número de corredores ecológicos afectados -
Paisaje	Conservar y proteger el paisaje natural y rural	<ul style="list-style-type: none"> - Superficie de zonas de interés paisajístico afectadas. - Espacio peatonal

Tabla: Objetivos e indicadores orientativos para el análisis territorial		
Aspecto	Objetivos	Indicador
Suelos y Ordenación del territorio	Identificar y evaluar recursos y potencialidades. Evitar la ocupación de suelo de alto valor ambiental y productivo. Reducir la erosión. Evitar riesgos. Localizar los conflictos y las tensiones territoriales.	<ul style="list-style-type: none"> - Ocupación de suelos de alto valor agrológico. - Porcentaje de afección a suelos con tasas de erosión elevadas - Cartografiado de riesgos, pendientes. - Número y localización de conflictos y tensiones. - Índice de compacidad - Factor Verde
Hidrología	Evitar la alteración de la dinámica litoral y costera Evitar afecciones a los sistemas acuáticos marinos y terrestres	<ul style="list-style-type: none"> - Superficie perteneciente al dominio público marítimo terrestre afectada - Superficie perteneciente al dominio público hidráulico afectada - Evolución de la calidad de las aguas - Consumo de recursos hídrico respecto a disponibilidad de recursos.
Patrimonio	Contribuir a la conservación de elementos patrimoniales singulares.	<ul style="list-style-type: none"> - Número de elementos patrimoniales singulares afectados
Población/Hogares/Vivienda	Identificar los factores determinantes de la situación social actual (emigración, envejecimiento, llegada de nuevos colectivos, etc.). Inventariar y evaluar los recursos humanos existentes. Clarificar el entramado social de la unidad territorial.	<ul style="list-style-type: none"> - Evolución y estructura de la estructura de población. - Tasa de reemplazo. - Tasa de envejecimiento, etc. - Porcentaje y distribución de población inmigrante. - Acceso a la vivienda - Edad de la edificación - Estado de la edificación - Relación vivienda en alquiler/propiedad - Vivienda sin accesibilidad - Índice de vulnerabilidad

Tabla: Objetivos e indicadores orientativos para el análisis territorial		
Aspecto	Objetivos	Indicador
Actividades económicas	Creación de empleo Clarificar las claves o las relaciones entre sistema económico y sistema territorial. Identificar los posibles elementos o factores de bloqueo socioeconómico. Identificar sectores o campos estratégicos de intervención. Conocer los rasgos fundamentales de las estructuras socio profesionales.	<ul style="list-style-type: none"> - Número de empleos directos e indirectos creados - Distribución actividad económica - Equilibrio actividad residencial/económica
Equipamientos e infraestructuras	Reequilibrar las dotaciones Incremento de la seguridad en las infraestructuras	<ul style="list-style-type: none"> - Número de personas con acceso a los diferentes equipamientos - Accesibilidad
Transporte	Fomento del transporte público Fomento de la intermodalidad	<ul style="list-style-type: none"> - Número de viajeros en el transporte público - Número de conexiones con transportes colectivos urbanos
Afecciones y entramado institucional	Fomentar la participación pública y la transparencia	<ul style="list-style-type: none"> - Índice de transparencia - Participación de la ciudadanía en la toma de decisiones

Fuente: Elaboración propia a partir de varias fuentes

“Los indicadores de sostenibilidad urbana deben convertirse en herramientas habituales para evaluar las propuestas de planeamiento, ya que lo que no se mide o cuantifica, no se conoce y por tanto no se puede actuar sobre ello para mejorarlo” (Villacañas, 2010). Aunque con mucha literatura a sus espaldas la dificultad de acceso a la información en formato digital y de manera actualizada ha hecho que los sistemas de indicadores de sostenibilidad urbana no hayan sido implementados de manera eficiente como sistemas de control del planeamiento. En muchos casos éstos se plantean ex Novo, como en el caso de la Revisión del plan General de Madrid lo que impide establecer los valores de referencia necesarios para determinar su dinámica. Si bien, existen ciertas iniciativas que merece la pena destacar como buenas prácticas como las mencionadas del Plan General de Sevilla, los indicadores de sostenibilidad del País Vasco, Cataluña, y los que incorporan numerosos documentos de referencia como los señalados a continuación.

Existen numerosos indicadores urbanísticos de referencia que pueden incorporarse a cada plan en concreto. Algunas de las principales fuentes a nivel internacional y nacional son:

Tabla: Fuentes de referencia sobre indicadores orientativos para la sostenibilidad urbana	
Indicadores internacionales	
Indicadores comunes para la UE 2000	
Indicadores Internacionales sobre el Desarrollo Humano	
Indicadores Estatales	
Sistema de indicadores urbanos 2007	
Indicadores de Medio Urbano 2009 (Ministerio Medio Ambiente)	
Otros indicadores del Ministerio 2009	
Indicadores Urbanos de autosuficiencia ambiental 2007	
Principales indicadores de España para el Desarrollo Sostenible 2008	
Lista oficial de los indicadores ODM 2008	
Indicadores de Sostenibilidad Urbana. Blog José Fariña, 2008	
Indicadores OSE 2012. Municipios españoles y portugueses	
Indicadores Locales	
Plan Especial de Indicadores de Sostenibilidad Ambiental _ Sevilla 2007	
Un sistema de indicadores urbanos. Vitoria-Gasteiz 2010	
Sistema de indicadores y condicionantes para ciudades grandes y medianas. IV Reunión del Grupo de trabajo de Indicadores de Sostenibilidad de la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible, Agencia Local de Ecología Urbana de Barcelona, 2010	
Indicators per a l'evaluació ambiental dels plans d'ordenació urbanística municipal. Generalitat de Catalunya. Departament de Territori i Sostenibilitat, 2011	
Indicadores de Agenda Local 21 Uldasarea 21	
Criteris ambientals per a la redacció del planejament urbanístic. Generalitat de Catalunya. Generalitat de Catalunya. Departament de Medi Ambient. Direcció General de Planificació Ambiental del Departament de Medi Ambient	
Manual para la redacción de planeamiento urbanístico con criterios de sostenibilidad. EUDEL-Asociación de Municipios Vascos y el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco.	
Indicadores de sostenibilidad 2010 de la agenda 21 de Málaga. Ayuntamiento de Málaga. (2010)	
Udalmap, indicadores municipales de sostenibilidad en la C.A. de Euskadi. Departamento de Hacienda y Administración Pública. Viceconsejería de Economía, Presupuestos y Control Económico. Dirección de Economía y Planificación (2009)	

*Fuente: Cátedra Municipios sostenibles. Universidad politécnica de Valencia.
<http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/770174normalc.html>, y Villacañas, 2010*

El objetivo de la inclusión de indicadores no solo es informar de los elementos territoriales de estudio y de su estado sino de la validez y utilidad de los mismos para cumplir los objetivos del planeamiento y, en caso de no cumplir su función, adaptarlos en función del diagnóstico y los objetivos de planeamiento. En definitiva, el análisis territorial debe plantearse como una herramienta que busca la mejora del proceso de planificación a través de la generación de un

diagnóstico certero que permita definir **líneas estratégicas y las modificaciones oportunas** que permitan proponer un plan final adecuado a la realidad y dinámica territorial vigentes.

3.3 El problema de la disponibilidad de información territorial

A la dificultad de proceder al análisis territorial se suma la dificultad de la definición de éste de tal forma que se logre un balance entre el esfuerzo dedicado y los objetivos que se quieren lograr en el análisis y diagnóstico. A pesar de que el análisis urbanístico limita su ámbito a los límites administrativos, éste debería ampliarse a un territorio más amplio con objeto de detectar la influencia de otros elementos territoriales en la dinámica del ámbito a analizar. Un ámbito muy extenso puede dar lugar a un gasto de tiempo y presupuesto innecesario y además los resultados podrían ser inservibles al quedar difuminados; mientras que un entorno demasiado reducido puede dar lugar a obviar consecuencias (tanto positivas como negativas) generadas por la dinámica funcional de un ámbito más amplio o de carácter indirecto y la evaluación quedaría incompleta.

De manera general los criterios a tener en cuenta en la definición del ámbito de análisis:

- El ámbito de actuación del plan: además del límite administrativo del plan objeto de análisis deberían tenerse en cuenta planes supramunicipales, sectoriales y planeamiento urbanístico de municipios limítrofes.
- El tipo de información existente. En los casos en los que los que el análisis territorial se realiza sobre ámbitos territoriales amplios y desarrollados es posible encontrar, cada vez más y de mejor calidad en términos de actualización y detalle, información digitalizada y bases de datos georreferenciadas de libre acceso, que facilitan el análisis y la información frente a las fuentes documentales no digitalizadas tradicionales. A esto se debería añadir la información proveniente de fuentes primarias (obtenidas a partir de procesos de participación y/o encuestas a agentes interesados, etc.)

- La escala de agregación del ámbito. En general los datos del medio físico suelen estar representados cartográficamente a distintas escalas y en base a unidades de carácter ambiental como cuencas, espacios protegidos, etc. Sin embargo, los datos de carácter social y económico suelen responder a unidades administrativas. Por tanto, se deberá valorar la amplitud del ámbito de estudio teniendo en cuenta estos dos aspectos.

Las fuentes de información disponibles para el análisis territorial han resultado tradicionalmente limitadas en términos de disponibilidad de datos, fiabilidad y utilidad, lo que complica el análisis del territorio desde una perspectiva objetiva, actualizada y que incorpore la variable de futuro.

El disponer de información actualizada en tiempo real que permita de manera eficiente alimentar el análisis y diagnóstico territorial, uniforme, accesible y que permita ser tratada por medios informáticos, incorporar la participación pública y sus resultados a lo largo de todo el proceso y establecer mecanismos de diagnóstico permanente en función de la información de partida a través de indicadores que permitan además la evaluación del estado del territorio son acciones que ayudarían a desarrollar diagnósticos más certeros y válidos para la toma de decisiones.

En este sentido cabe mencionar los avances experimentados en este aspecto a partir de la aprobación de la Ley 27/2006, de 18 de julio, basada en el Convenio de Aarhus, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE) mediante la cual, entre otras determinaciones, se obliga a las Administraciones Públicas a informar a los ciudadanos sobre los derechos que les reconoce la Ley y a ayudarles en la búsqueda de la información, al tiempo que se impone la obligación de elaborar listas de las autoridades públicas que poseen información ambiental, que deberán ser públicamente accesibles con el fin de que los ciudadanos puedan localizar la información que precisan con la mayor facilidad y se amplía considerablemente el tipo de información objeto de difusión, identificando unos mínimos de obligado cumplimiento en función de su importancia y de su

urgencia, y que debería trasladarse al resto de la información pública sea considerada de tipo ambiental o no.

Un tema clave para lograr una mayor calidad y utilidad de los análisis territoriales es la necesidad, reclamada desde hace tiempo por diversos autores (Vinuesa et al., 2008; Módenes, 2010; De la Villa, 2012), de disponer de información sobre el parque de vivienda y los flujos de hogares, y el resto de variables que presentan un mayor dinamismo como el grado de desarrollo del planeamiento, la variación en los usos del suelo, el desarrollo de infraestructuras y equipamientos públicos, etc. ya que aquella de la que se dispone actualmente, Censos de hogares y estadísticas parciales, sólo permite realizar aproximaciones parciales a la realidad (Vinuesa, De la Riva y Palacios, 2008, p.20).

El desarrollo relativamente reciente de los SIT (Sistemas de Información territorial) o de las IDE (Infraestructuras de Datos Espaciales)²⁶, a raíz de la Directiva INSPIRE²⁷, entendido como servidores de información cartográfica digitalizada para proveer datos a los SIG (Sistemas de Información Geográfica) ha mejorado mucho la información disponible y el acceso a ella por parte de todo tipo de usuarios contribuyendo a mejorar la transparencia de la información y la calidad de los análisis. La aparición de estos sistemas de información digitalizada ha abierto además un nuevo campo formativo para los analistas del territorio, ya sean geógrafos, arquitectos, ambientólogos, sociólogos, etc., que han de formarse necesariamente en estas técnicas de análisis y herramientas de análisis y representación que son los SIG para poder llevar a cabo los *Survey* del territorio adaptados a la realidad cambiante del S.XXI, superando de una vez tanto la “información urbanística” recogida en el Reglamento de Planeamiento de 1978 como las técnicas tradicionales de análisis eminentemente descriptivas.

El análisis necesario a día de hoy debe ser un análisis basado en diversas variables previamente definidas, adaptado a la disponibilidad de información

²⁶ Infraestructura de Datos Espaciales de España <http://www.idee.es/>

²⁷ La Directiva Inspire (Infrastructure for Spatial Information in Europe) establece las reglas generales para el establecimiento de una Infraestructura de Información Espacial en la Comunidad Europea basada en las Infraestructuras de los Estados miembros. Aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo el 14 de marzo de 2007 (Directiva 2007/2/CE).

disponible, que provenga tanto de fuentes primarias como secundarias y que permita una actualización continua, reenfoque en función del diagnóstico alcanzado y los objetivos previstos y una evaluación de su validez a través de indicadores así como su integración en herramientas de análisis actuales que permitan tratamientos más complejos como los estudios de proyección o los análisis multivariable y multicriterio.

3.4 Otros instrumentos con incidencia en la incorporación del análisis territorial al planeamiento

El planeamiento urbanístico, como instrumento para llevar a cabo la implementación de políticas públicas está sujeto por ley a una serie de mecanismos de control, que resultan más o menos efectivos en su aplicación, y cuyo objeto es, además de controlar el cumplimiento de la ley, el de velar por que el planeamiento cumpla sus principios básicos de instrumento al servicio del interés general, cuyos objetivos son, entre otros, la búsqueda de la equidad, la sostenibilidad y la justicia territorial. Además, estos instrumentos de control han ejercido una función indirecta sobre la forma en que se incorpora el análisis territorial al planeamiento, exigiendo nuevas variables de análisis o resultados del diagnóstico que justifiquen las propuestas.

Entre los mecanismos de control con mayor incidencia en la planificación urbanística, y que han modificado en cierta medida la práctica predominante hasta la fecha, se pueden identificar los siguientes: la consulta pública a agentes interesados, que engloba la consulta interadministrativa y la exposición o participación pública, la evaluación ambiental estratégica, la evaluación de sostenibilidad económica y finalmente el control que ejercen otros organismos o entidades externos al propio funcionamiento del planeamiento como son los tribunales de justicia y organismos independientes como los observatorios del territorio, organizaciones ecologistas, organizaciones independientes (Ej.: Transparencia Internacional) y órganos administrativos supranacionales como los de la UE.

El análisis de los principales sistemas existentes en la actualidad de control y evaluación del planeamiento permitirá detectar posibles mejoras en los métodos y procedimientos actuales para adecuarlos a su fin.

3.4.1 Consulta y concertación interadministrativa y aprobación definitiva

El planeamiento urbanístico se ve sometido a control como consecuencia de la obligatoriedad de consulta interadministrativa, procedimiento que muchas veces es simultaneado con el de participación pública, así como por la obligatoriedad de ser aprobado definitivamente por la administración autonómica con competencias en materia de ordenación territorial.

Según los procedimientos establecidos en el Reglamento de Planeamiento los documentos del Plan deben remitirse a todos los agentes afectados por las decisiones del plan, bien sean administraciones a escala nacional, autonómica o local (confederaciones hidrográficas, carreteras, protección de conjuntos históricos, medio ambiente, costas, interior, telecomunicaciones, defensa, transporte, agricultura, energía, servicios sociales, vivienda, etc.), con el fin de que éstos, en calidad de afectados y expertos, sean informados y remitan al equipo redactor toda aquella información específica que obre en su poder y sea de utilidad al plan y expongan o hagan valer las exigencias que resulten de los intereses públicos cuya gestión les esté encomendada vía respuesta oficial a través de la emisión de Informes sectoriales y/o alegaciones al plan que pueden ser preceptivas y vinculantes.

Son estos informes sectoriales y/o alegaciones o consultas instrumentos en los que se recoge información clave a incorporar al análisis territorial desde una perspectiva sectorial y experta que complementa el conocimiento aportado por el equipo redactor.

El equipo redactor tiene la obligatoriedad de incorporar al Plan los aspectos sugeridos y de dar respuesta motivada a todos aquellos que no sean incorporados.

La aprobación definitiva del planeamiento y de las modificaciones que afecten a su ordenación estructural queda en manos de la administración autonómica cuyo órgano competente en materia de urbanismo puede, en la Resolución

correspondiente, aprobar el Plan con subsanaciones, suspender o denegar el instrumento de planeamiento, ejerciendo también un control sobre el planeamiento, tanto sobre sus determinaciones como sobre su justificación.

Ejemplo de esta capacidad de control por parte de la administración competente son los “acuerdos complementarios” que se suceden tras el primer acuerdo de Aprobación Definitiva de los instrumentos de planeamiento y que pueden ser relativos a la subsanación de los aspectos del Plan que hayan quedado suspendidos o con correcciones pendientes, que se denominan de Cumplimiento de Resolución; los de aprobación de los Textos Refundidos de los planes; los de Correcciones de Errores; y los de publicación de la Normativa u Ordenanzas Urbanísticas, y que en algunos casos suponen modificaciones sustanciales en el modelo territorial propuesto por el planeamiento municipal limitando la superficie de suelo urbanizable por falta de justificación o por afección a elementos territoriales de valor natural.

Esta estructura procedimental administrativa permite un control indirecto de expertos en diversas áreas a lo largo del proceso de redacción del Plan, que, sin embargo, en muchos casos no resulta lo suficientemente eficiente.

3.4.2 La participación ciudadana en el planeamiento: clave para su sostenibilidad y racionalidad

La participación ciudadana o pública, se puede definir como un procedimiento en el que la sociedad civil forma parte activamente en el proceso de toma de decisiones en materia de políticas públicas. Tal y como señala Manero (2011, p.47) es todavía un concepto generador de incertidumbres, contradicciones y conflictos, el cual se considera aún una asignatura pendiente de la planificación territorial y urbanística (Fernández, 2008, p.98).

La constatación de la necesidad de incorporar la participación ciudadana al ámbito del planeamiento se incorpora en el desarrollo normativo en materia de planificación desde sus inicios. El Art. 32.1 de la Ley del Suelo del 56, ya recogía la obligatoriedad de “someter a información pública el Plan, tras su aprobación inicial, durante un mes”, consideración que posteriormente

ampliaría su instrumento de desarrollo, el Reglamento de Planeamiento de 1978, en el que se determina que *“la información urbanística de partida para la elaboración del Plan ha de incorporar los resultados de la participación”* (Art.38.2.b.) e incluso establece (Art. 116.1) *“la posibilidad de apertura por parte de la Administración urbanística – antes de acordar la elaboración de cualquier de los instrumentos de planeamiento municipales-de un periodo de información pública con la finalidad de recoger sugerencias u observaciones sobre la necesidad, conveniencia y demás circunstancias de la ordenación futura”*.

Desde entonces, el marco normativo en materia de suelo ha experimentado un amplísimo desarrollo que sin embargo no se ha visto acompañado de avances similares en los instrumentos normativos para lograr la integración efectiva de la participación más allá de la declaración de intenciones preambular. Según Boira i Maiques (2003), en muchos casos se ha generado una situación de complejidad metodológica y administrativa que no ha hecho sino generar el efecto contrario, disminuyendo de manera inversamente proporcional el derecho a la ciudad, el derecho a decidir sobre el propio espacio alejando a la ciudadanía de la participación y consecuentemente disminuyendo su implicación en la toma de decisiones.

Cabe señalar excepciones como la Ley de Suelo de Cataluña, de Galicia, de Murcia, Valencia y del País Vasco, entre otras, que incorporan la participación como uno de sus objetivos articulados (Fernández, 2008,p.102).

Las directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE sobre *“acceso del público a la información medioambiental”* y sobre las *“medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente”*, traspuestas al ordenamiento jurídico estatal, mediante la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de *“acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente”* han jugado un papel determinante, tanto en la divulgación de información, contribuyendo a generar conocimiento, como en la incorporación de la participación ciudadana en asuntos de planificación territorial, al sentar las bases para su consideración efectiva.

Esta Ley, reconoce *“las materias relativas a la ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos”* como normas relacionadas con el medio

ambiente y por tanto obligadas a someterse a los procedimientos de participación recogidos en su Art. 16, en el que reconoce el derecho del ciudadano a *“solicitar la información ambiental y ser atendido por la administración, imponiendo a ésta la obligación de informar al público mediante los medios adecuados y difundir toda la información que pueda ser relevante de manera inteligible, a la que se pueden presentar observaciones y opiniones cuando estén abiertas todas las posibilidades, antes de que se adopten decisiones sobre el plan, con objeto de promover una participación real y efectiva del público en la elaboración, modificación y revisión de los planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente”* en la que *“sean debidamente tenidos en cuenta los resultados de la participación pública.”*

El derecho a la participación se refuerza aún más en el caso del urbanismo y la ordenación del territorio con la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre “evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente” que es la que regula el procedimiento específico para la elaboración, modificación y revisión de los planes y programas con incidencia territorial.

Estos principios han sido posteriormente incorporados a la legislación urbanística a partir de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, integrada posteriormente en el Texto Refundido de la Ley de Suelo 2/2008 de 20 de junio, que establece que la legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará:

“el derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas” y a “participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación

reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate.”

Pero, como señala Fernández (2008, p.102), la existencia de este discurso avanzado y bien estructurado que apuesta por el fomento y la incorporación efectiva de la participación en la planificación territorial y urbanística, y que nada tiene que objetar, no se ve acompañado con un avance similar de los instrumentos normativos procedimentales para lograrlo ni de la suficiente conciencia ni cultura ciudadana para exigirlos, lo que sigue generando resultados poco válidos.

En su articulado, la ley solo añade a los tradicionales trámites de participación pública (disposición para consulta pública durante 1 mes, o 45 días según los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento, anunciada en los Boletines Oficiales, tablón de anuncios de la administración y periódicos de gran difusión, etc. (Art.128.2. RP 1978), la necesidad de redactar un “resumen ejecutivo” en el que se muestren los contenidos básicos del planeamiento, así como los cambios relevantes en los procedimientos de alteración de instrumentos de ordenación urbanística.

Asimismo, se establece que “las Administraciones Públicas competentes impulsarán la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a información pública.” (Art.11). Herramientas que, como señala Delgado (2007) ya se han demostrado ineficientes para lograr una más amplia y mejor participación.

La Ley del Suelo modificó además la Ley de Bases del Régimen Local obligando a las administraciones a “*tener a disposición de los ciudadanos que lo soliciten, copias completas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticas vigentes en su ámbito territorial, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos*” así como a “*publicar por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos en vigor*”.

Las nuevas disposiciones tratan por tanto de garantizar, no tanto el derecho a la participación, como el derecho a la información y a la transparencia en los procedimientos urbanísticos. Transparencia, que según el último informe

publicado por la organización “Transparencia Internacional²⁸, ha aumentado considerablemente en los últimos cuatro años superando con nota el aprobado, pero que sin embargo es contradictoria a los niveles percibidos de corrupción en materia urbanística, ya que se limita a medir la publicación en las web municipales de los documentos relativos a materias urbanísticas y de obras públicas (PGOU y modificaciones, recalificaciones urbanísticas, convenios, anuncios y licitaciones de obras públicas, seguimiento y control de obras, etc.).

Más allá de las ventajas relacionadas con el fortalecimiento de la cohesión social que todo proceso participativo implica, la intervención efectiva de distintos grupos de población en los procedimientos de redacción de planeamiento, se hace imprescindible para cumplir diferentes funciones:

- Cumplir las exigencias de transparencia y accesibilidad a la información urbanística del planeamiento, entendidas no como la puesta a disposición del público de la información sesgada o de las decisiones ya aprobadas si no, estableciendo nuevos mecanismos para que la transparencia se inicie desde etapas iniciales del planeamiento y la accesibilidad a la información sea permanente, actualizada y a través de indicadores entendibles por la ciudadanía.
- Como fuente de información ya que la participación de los sectores activos, la población más vinculada al territorio, y poseedores de su memoria histórica, resulta clave para incorporar al análisis territorial, aspectos históricos, sociológicos y económicos de los que los ciudadanos son la principal fuente.
- Para evitar agravios comparativos, y fortalecer la legitimidad de las decisiones y la claridad de los procesos de decisión.
- Para anticipar la oposición que suscitarán las decisiones de ordenación, antes de la formulación de los documentos finales.

²⁸<http://transparencia.org.es/ita-2017/>

Sin embargo, y en muchos casos, bajo la premisa de que el conocimiento es poder, no interesa poner a libre disposición de la ciudadanía cierta información urbanística con objeto de evitar análisis, críticas y oposición por parte de colectivos interesados, bien sean grupos políticos de la oposición, organizaciones ecologistas, etc. En estos casos, la información relativa al análisis territorial, se transmite y publicita de forma sesgada o excesivamente reducida a través de resúmenes de información de los contenidos que constituyen el contenido de los planes, quedando los estudios de detalle, que cuentan con la información suficiente para el entendimiento de la realidad territorial y la justificación de las decisiones de ordenación, ocultos al público, limitando su capacidad de control.

Las intervenciones públicas en el territorio, se suelen hacer con una lógica generalmente de arriba a abajo (top down), basándose en decisiones tomadas en las instituciones que tienen competencias sobre ese territorio, en acuerdos hechos “a puerta cerrada” entre los agentes con mayor peso (gobiernos, técnicos de la administración e inversores privados).

Cuando las decisiones básicas se han tomado, es cuando comienza la fase más formal de toma de decisiones, con periodo de información pública y (en algunos casos) de consulta ciudadana más abierta. Se puede decir que para entonces el problema ya está definido, la decisión tomada y lo que se busca es más bien consensuar o pactar las soluciones adoptadas.

A esto hay que añadir, tal y como señalan Martínez (2006); Manero (2011) y García Macho (2012), la sociedad civil española, condicionada por las circunstancias históricas, culturales, carece del dinamismo y vertebración suficientes para participar eficientemente en el proceso de toma de decisiones. Existe además un déficit de cultura territorial que provoca un alejamiento de los procesos participativos. Las decisiones sobre el territorio se perciben como algo ajeno al ciudadano, que recae en manos de políticos y técnicos, “expertos” en el tema y ante las cuales la población asume su ignorancia, complacencia o imposibilidad de participación, entendida en el sentido de incapacidad de modificar unas decisiones previamente tomadas de manera totalmente ajena al ciudadano.

Esta ineficacia de los procesos de participación, trasladable a casi todos los procesos de gobernanza, tiene una serie de particularidades propias en el planeamiento urbanístico y territorial: su complejidad conceptual y documental, sus procedimientos burocratizados, la disparidad del marco legislativo, el limitado y complejo diálogo y concertación entre administración y agentes sociales, la prevalencia de los intereses económicos y particulares sobre los intereses públicos y generales, etc. que dificultan la participación.

A pesar de ello, el planeamiento urbanístico y territorial ha ido paulatinamente modificando las formas cerradas y ortodoxas de abordar los planes, sustituyéndolas por complejos procesos relacionales, adaptándose a los contextos socioeconómicos y políticos cambiantes (Fernández, 2008, p.100) y nuevas formas participativas. Ejemplo significativo de ello es la gran profusión de jornadas, seminarios, congresos, la extensa bibliografía sobre metodologías de participación, recogidas, como señala Boira i Maiques (2003), con amplia profusión en bibliografía extranjera (Innes y Booher, 2000; Wates, 2000) y nacional (Font, 1998; Villasante, 2002; Font, Gomá y Subirats, 2004;) y la puesta en práctica por parte de numerosas administraciones a distinta escala.

Cabe destacar, por su trascendencia y actualidad, el enorme esfuerzo que se hizo en los trabajos de revisión del Plan General de Ordenación Urbana Madrid, por incorporar la participación efectiva (Sanabria, 2012), u otras iniciativas destacadas como la del Plan General de Sevilla de 2007, o las herramientas que han desarrollado en el País Vasco (programas de participación ciudadana, consejos asesores, mesas sectoriales, etc.), en Cataluña, y otras muchas iniciativas que a distinta escala se están desarrollando en nuestro país (Bonet i Martí, 2012) para fomentar la participación ciudadana en el planeamiento, y que han de servir de ejemplo a futuras experiencias.

Pero a pesar del esfuerzo que está realizando la administración, la percepción general de la sociedad sigue siendo la de que los procesos participativos se llevan a cabo para cumplir la legislación vigente sin intencionalidad real de ser incorporados en el proceso de toma de decisiones. Esta percepción, queda recogida en la introducción del RDL 2/2008, en el que se establece la

necesidad de reconocer y garantizar el derecho a la participación, a superar lo “meramente formal” y establecer unos “estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real y de evaluación y seguimiento de los efectos que tienen los planes sobre la economía y el medio ambiente” como consecuencia de que “los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación y de ejecución urbanísticas tienen una trascendencia capital, que desborda con mucho el plano estrictamente sectorial, por su incidencia en el crecimiento económico, en la protección del medio ambiente y en la calidad de vida.”

El ciudadano ha buscado siempre cauces de participación directa que superen las insuficiencias de la democracia representativa (García Macho, 2012,p.45) a través de diversas formas (observatorios, manifestaciones, foros, asambleas, movimientos vecinales, etc.) y parte de la sociedad reclama nuevas formas de ejercicio de poder que resulten más eficientes en la colaboración de los poderes públicos y los ciudadanos.

En este sentido se detectan dos grandes tendencias: la emergencia de prácticas territoriales de innovación social al margen de los poderes públicos, de los que existen innumerables iniciativas más o menos consolidadas, entre las que se pueden señalar para el caso de Madrid, iniciativas como las de “Campo de cebada”-reutilización de un espacio municipal cedido a la ciudadanía-liderado por los colectivos Zuloark y Basurama, VdB- proceso bottom-up (desde la base social) desarrollado por Paisaje Transversal para la regeneración integral participativa del barrio Virgen de Begoña en Madrid-, red de huertos urbanos autogestionados de Madrid en suelo público sin uso, etc.; y en oposición a estas nuevas prácticas territoriales de innovación social “desde abajo”, han resurgido algunas prácticas de gobierno de territorio con lógicas de mercado, como la operación Eurovegas en la Comunidad de Madrid, o la prolongación del eje de la Castellana, la renovación del Complejo Canalejas, entre otros, estas últimas sin haberse sometido a procesos de participación pública o concursos de ideas previos.

La consecución de procesos de participación efectiva, apoyados por el marco legislativo, es responsabilidad de la administración competente, que en función de la voluntad política y capacidad ejecutiva, decidirá el modo de llevar a cabo esos procesos según el interés real en que el ciudadano participe activamente

en el proceso de toma de decisiones y adquiriera una mayor capacidad de control sobre las mismas, y en manos de la ciudadanía, que deberá aprovechar los canales ofrecidos para transmitir sus opiniones de manera formal.

3.4.3 La falta de transparencia efectiva

En la actualidad, el acceso a la información urbanística y la posibilidad de acceder al conocimiento de las decisiones en esta materia y a participar efectivamente en los procesos de elaboración y aprobación de los instrumentos urbanísticos por parte de los ciudadanos, es un derecho recogido en el artículo 4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo (RDL 2/2008), y en la Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos además de en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Se recoge también en el deber impuesto a la Administración, en relación al procedimiento de tramitación del planeamiento en general, y de forma específica a través de las diferentes normas urbanísticas, de someter los trámites y fases del planeamiento urbanístico a exposición pública exigiendo garantizar el acceso a la información con seguridad jurídica, así como a ejercer sus derechos por vía electrónica o telemática.

Sin embargo, en España, los acontecimientos de corrupción ligados al urbanismo de los últimos años, hacen cuestionarse la fiabilidad y efectividad de estos procedimientos. ¿Es un problema de método? ¿Es un problema de interés por parte de la administración? ¿O es la población la que no muestra interés en participar en la toma de decisiones?

Entre los varios interrogantes que pueden plantearse ante los elevados índices de corrupción urbanística, la aprobación de grandes proyectos urbanísticos sin una justificación más allá del interés económico, la escasa participación en los procesos de participación pública generalizada en el planeamiento, etc. se detecta un conjunto de factores que han contribuido a agravar la situación, coincidiendo todos ellos, según Delgado (2007) en un menoscabo o falta de transparencia efectiva en los procesos de formación del planeamiento urbanístico y de ordenación territorial, en una ausencia de protocolos de control

y fiscalización y en una carencia de funcionarios independientes para ejercer el control y seguimiento de los procesos administrativos.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tiene entre sus objetivos revertir esta situación mediante el establecimiento de un triple objetivo:

- Incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública –que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas–
- Reconocer y garantizar el acceso a la información –regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo– y
- Establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento –lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública–.

Sin embargo, y aunque la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y buen Gobierno, se supone “un importante avance social y un cauce fundamental para mejorar la participación ciudadana y la calidad democrática en España” (Lizcano, 2014) ya se han detectado diversas deficiencias que limitan su eficacia para el cumplimiento del derecho a saber y participar en mayor medida en el las decisiones públicas, debido a que, tal y como recoge Transparencia Internacional en su informe de 2013:

- No se contempla clara y explícitamente en el texto un régimen de infracciones ni de sanciones a políticos y funcionarios públicos por el incumplimiento de las normas de transparencia. La remisión a un posterior reglamento deja excesivamente pendiente del mismo la concreción necesaria.
- Se establece un régimen de silencio administrativo negativo, que respeta muy poco el derecho de los ciudadanos a tener una respuesta explícita, de un tipo o de otro, por parte de la Administración. Éste debería haberse acotado a situaciones muy concretas e ineludibles.

- Se limita el acceso a aquella información que perjudique cuestiones relacionadas con materias tan amplias como los “intereses económicos”, la “política económica y monetaria”, o la “protección al medioambiente”. Tal vez hubiera sido conveniente matizar criterios tan amplios, sin perjuicio de que la jurisprudencia desarrolle en su momento, criterios aclaratorios al respecto.
- Se introduce en el texto legal la obligación para las Administraciones públicas de publicar sólo la relación de sus bienes inmuebles, excluyéndose así la obligación de publicar todo el patrimonio que poseen, por lo que una parte muy importante del mismo va a quedar oculto para los ciudadanos.
- El nuevo Consejo de Transparencia y Buen Gobierno nace con un notable déficit de independencia: El Presidente es nombrado por el Gobierno y sólo se necesita mayoría simple para su refrendo. No se definen competencias claras para este órgano, y se deberían haber incluido en su composición, en caso de haber querido incluir representación parlamentaria, a un Diputado y un Senador de la oposición, así como a representantes de la sociedad civil que pudieran contrarrestar la influencia gubernamental en el órgano.

Tal y como señala Transparencia Internacional (2013), se espera que sea su Decreto de desarrollo el que aclare algunas cuestiones referentes a su organización y funcionamiento, pero la redacción legal ya dificulta enormemente que se solucione el déficit de independencia con el que nace.

En cuanto al aspecto concreto de la transparencia relativa a la información urbanística, al considerarse la ausencia de ésta, una de las causas que han contribuido a la corrupción, cabe señalar la mejoría percibida tras el análisis de los indicadores planteados por Transparencia Internacional en el Área de Urbanismo y Obras Públicas (Área E)²⁹ para los Ayuntamientos:

²⁹ <http://transparencia.org.es/ita-2017/>

E) TRANSPARENCIA EN MATERIAS DE URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS Y MEDIOAMBIENTE (12)

1) Planes de ordenación urbana y convenios urbanísticos (5)

60. El Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) y los mapas y planos que lo detallan.

61. En relación con el ámbito medioambiental se publican: a) Las políticas y programas del Ayuntamiento relativos al medioambiente, así como los informes de seguimiento de los mismos; b) Los estudios de impacto ambiental, paisajísticos y evaluaciones del riesgo relativos a elementos medioambientales (si no han realizado estos estudios, se indicará expresamente en la web).

62. Las modificaciones aprobadas del PGOU y los Planes parciales aprobados.

63. Información detallada de los Convenios urbanísticos del Ayuntamiento y de las actuaciones urbanísticas en ejecución.

64. Información detallada y precisa sobre los usos y destinos del Suelo del municipio.

Estos indicadores, así como el resto establecidos para otras áreas municipales, suponen un paso importante en la facilitación de la información sobre temas urbanísticos a la ciudadanía para cumplir los objetivos esperados del aumento de transparencia e información y control, contribuyen a la apertura de la administración al ciudadano, dando a conocer los documentos administrativos ya aprobados que rigen un determinado territorio, pero no resulta información útil y efectiva para el control de los procesos urbanísticos previo a su aprobación.

3.4.4 Evaluación Ambiental Estratégica

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) tiene como objetivo la prevención ambiental en la aplicación de políticas, planes y programas. Su objetivo último consiste en evaluar el grado de integración que presentan las consideraciones ambientales en los documentos de planificación, ordenación territorial y planeamiento sectorial. Implica, por consiguiente, analizar y valorar las posibles afecciones ambientales que se puedan derivar del desarrollo de tales documentos.

La Evaluación Ambiental cobra sentido como herramienta de control dentro de lo que se ha venido a denominar Sistema de Control Ambiental Integrado, procedimiento impulsado desde la Comunidad Europea que se materializó, hace ya años, en la aprobación de la Directiva 2001/42, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de ciertos planes y programas en el medio ambiente.

La transposición de dicha Directiva a la legislación española se produce con la aprobación de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, actualmente derogada por la Ley 21/2013 de evaluación ambiental. El espíritu de la Directiva y de la Ley referidas, se traslada de manera directa al ámbito autonómico a través del desarrollo legislativo autonómico.

El sentido o fin último de esta Ley es promover un desarrollo sostenible, conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de los aspectos ambientales en la preparación y adopción de planes y programas, mediante la realización de una Evaluación Ambiental de aquellos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

Se pretende, de igual manera, establecer un principio de coordinación entre la administración ambiental competente y las administraciones responsables de la planificación y ejecución de las diferentes políticas sectoriales que afectan al territorio, lo cual resulta positivo de cara al análisis integrado del mismo.

La Evaluación Ambiental Estratégica consiste en un procedimiento paralelo a la redacción del Plan urbanístico, en el que se van evaluando los efectos de éste sobre el medio ambiente, el estudio de alternativas al planeamiento y la incorporación de criterios de sostenibilidad ambiental. Tal y como se recoge en el Capítulo I de la Ley 21/2013 el procedimiento a seguir es el siguiente:

La legislación reguladora de los planes y programas, incluidos los planes urbanísticos y territoriales, introduce en el procedimiento administrativo aplicable para su elaboración y aprobación un proceso de evaluación ambiental

en el que el órgano promotor integrará los aspectos ambientales y que constará de las siguientes actuaciones:

- a) La solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica ordinaria, acompañada del borrador del plan o programa y de un documento inicial estratégico que contendrá, al menos, la siguiente información:
 - 1. Los objetivos de la planificación.
 - 2. El alcance y contenido del plan o programa propuesto y de sus alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables.
 - 3. El desarrollo previsible del plan o programa.
 - 4. Los potenciales impactos ambientales tomando en consideración el cambio climático.
 - 5. Las incidencias previsibles sobre los planes sectoriales y territoriales concurrentes.
- b) Este “Documento de inicio” será remitido al órgano ambiental que puede considerarlo inadmisibile, entre otros motivos, por no contar con algunos de los informes exigidos o en caso de que éstos no posean la calidad suficiente.

Este aspecto, novedoso respecto a la Ley 9/2006 anterior, supone un importante ejercicio de control a favor de la importancia de la consideración del análisis territorial como fundamento de las decisiones.

- c) Una vez admitido el “Documento de Inicio” el órgano ambiental someterá el borrador del plan o programa y el documento inicial estratégico a consultas de las Administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas.
- d) Recibidas las contestaciones a las consultas, el órgano ambiental elaborará y remitirá al promotor y al órgano sustantivo, el “Documento de alcance” del estudio ambiental estratégico, junto con las contestaciones recibidas a las consultas realizadas.
- e) Teniendo en cuenta el documento de alcance, el promotor elaborará el “Estudio ambiental estratégico”, en el que se identificarán, describirán y evaluarán los posibles efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables

técnica y ambientalmente viables, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa.

Estos requisitos hacen que para evaluar la incidencia ambiental de un Plan se requiera un análisis y diagnóstico mucho más detallado que el exigido al planeamiento urbanístico para su redacción y para ello la Ley 21/2013, en su Anexo IV establece los contenidos mínimos que ha de tener el “Estudio ambiental estratégico”, en el que se exige análisis de la situación actual del medio ambiente y su evolución, en cuanto a sus características y problemas en el estado anterior al plan a evaluar y en caso de su implementación, se exige la incorporación de objetivos de sostenibilidad, alternativas analizadas y los motivos de su selección y, un aspecto, que resulta determinante en cuanto a la exigencia de calidad del análisis territorial que es el contenido del epígrafe 8 del Anexo IV (el cual se traslada a continuación) , según el cual se exige “un resumen de los motivos de la selección de las alternativas contempladas y una descripción de la manera en que se realizó la evaluación, incluidas las dificultades, como deficiencias técnicas o falta de conocimientos y experiencia que pudieran haberse encontrado a la hora de recabar la información requerida”, lo que permite detectar carencias informativas y metodológicas en la justificación del plan.

La información que deberá contener el estudio ambiental estratégico previsto en el artículo 20 será, como mínimo, la siguiente:

1. Un esbozo del contenido, objetivos principales del plan o programa y relaciones con otros planes y programas pertinentes;
2. Los aspectos relevantes de la situación actual del medio ambiente y su probable evolución en caso de no aplicación del plan o programa;
3. Las características medioambientales de las zonas que puedan verse afectadas de manera significativa y su evolución teniendo en cuenta el cambio climático esperado en el plazo de vigencia del plan o programa;
4. Cualquier problema medioambiental existente que sea relevante para el plan o programa, incluyendo en particular los problemas relacionados con cualquier zona de especial importancia medioambiental, como las zonas

designadas de conformidad con la legislación aplicable sobre espacios naturales y especies protegidas y los espacios protegidos de la Red Natura 2000;

5. Los objetivos de protección medioambiental fijados en los ámbitos internacional, comunitario o nacional que guarden relación con el plan o programa y la manera en que tales objetivos y cualquier aspecto medioambiental se han tenido en cuenta durante su elaboración;
6. Los probables efectos significativos en el medio ambiente, incluidos aspectos como la biodiversidad, la población, la salud humana, la fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire, los factores climáticos, su incidencia en el cambio climático, en particular una evaluación adecuada de la huella de carbono asociada al plan o programa, los bienes materiales, el patrimonio cultural, el paisaje y la interrelación entre estos factores. Estos efectos deben comprender los efectos secundarios, acumulativos, sinérgicos, a corto, medio y largo plazo, permanentes y temporales, positivos y negativos;
7. Las medidas previstas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, compensar cualquier efecto negativo importante en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, incluyendo aquellas para mitigar su incidencia sobre el cambio climático y permitir su adaptación al mismo;
8. Un resumen de los motivos de la selección de las alternativas contempladas y una descripción de la manera en que se realizó la evaluación, incluidas las dificultades, como deficiencias técnicas o falta de conocimientos y experiencia que pudieran haberse encontrado a la hora de recabar la información requerida;
9. Un programa de vigilancia ambiental en el que se describan las medidas previstas para el seguimiento;
10. Un resumen de carácter no técnico de la información facilitada en virtud de los epígrafes precedentes.

En consecuencia, estos instrumentos de evaluación del planeamiento constituyen una herramienta esencial para la integración de los principios del desarrollo sostenible en el planeamiento, cuya complejidad reside en dotarlo de las garantías precisas para que todos los intereses públicos sean adecuadamente considerados.

Según Oliveros (2011), las principales condiciones ambientales que se imponen desde la EAE al planeamiento son las siguientes:

- La limitación del crecimiento al preciso para satisfacer las necesidades que expresamente se justifiquen en los documentos urbanísticos.
- La aplicación de criterios temporales de crecimiento para asegurar la adaptación del mismo a las demandas.
- La exclusión de las zonas naturales protegidas.
- La valoración de los efectos sobre los municipios limítrofes.
- La toma en consideración de las alegaciones con contenido ambiental que se presentan durante los periodos de información pública a fin de asegurar una mejora de las propuestas.
- La distribución de los usos considerando las restricciones acústicas derivadas de las grandes infraestructuras a fin de asegurar la salud y la tranquilidad de la población en cumplimiento de la legislación sectorial vigente.
- El control acústico de los futuros usos a implantar.
- La integración de las vías pecuarias para asegurar su conservación y su disfrute por parte de la población.
- La protección de los cauces y de los recursos hídricos.
- La utilización de criterios de integración paisajística en los nuevos desarrollos.
- La integración de las zonas verdes en la trama urbana.
- La integración del arbolado natural en las zonas verdes para su mantenimiento.

- La delimitación de pasillos eléctricos excluidos de otros usos.
- Medidas para controlar y evitar los efectos perjudiciales de los suelos contaminados.
- Medidas de ahorro de agua potable (reutilización de aguas depuradas, jardinería adecuada, etc.).
- Medidas de ahorro energético basados en los criterios del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE).
- Medidas contra la contaminación lumínica en los nuevos desarrollos.
- El ajuste al relieve topográfico de viarios y ordenaciones.
- Todas las medidas necesarias para garantizar la adecuada depuración de las aguas residuales.

Durante el procedimiento de análisis ambiental se asegura la participación del público en general reclamando a los ayuntamientos, en su calidad de órganos promotores, el sometimiento a información pública de todos los documentos que constituyen el plan general y consultando expresamente a las organizaciones que tengan como fines acreditados la protección del medioambiente. Por otro par te, cualquier persona, sin necesidad de demostrar que sus intereses se vean afectados, puede solicitar copia de los informes ambientales.

3.4.1 Informes de Sostenibilidad Económica

El requerimiento de incorporar un Estudio de Viabilidad y Sostenibilidad Económica en la tramitación del planeamiento urbanístico aparece por primera vez en España en la Ley de Suelo 8/2007, aprobada en un contexto en el que ya se demanda un llamamiento a la sostenibilidad del urbanismo en todas sus vertientes, incluida la económica.

Artículo 15. Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano

[...]

4. La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos. [...]

Anteriormente, a los instrumentos de planeamiento les acompañaba un Estudio Económico Financiero cuyo objetivo principal era la evaluación y justificación de la posibilidad de ejecutar todas las infraestructuras y servicios previstos por los entes privados durante la ejecución de las obras de urbanización hasta su recepción por la Administración Pública.

Sin embargo, el Estudio de Viabilidad y Sostenibilidad Económica tiene por objeto asegurar la viabilidad y sostenibilidad del modelo territorial propuesto por el Plan General y de las actuaciones urbanísticas que se proyectan desde el mismo, todo ello con el fin de garantizar el desarrollo de un planteamiento urbano responsable que no comprometa la existencia de las capacidades presupuestarias presentes y de futuro y asegure la idoneidad y suficiencia de suelo dedicado a usos productivos.

En palabras de Fernández y Marín (2016,p.58), el objetivo del Informe de Sostenibilidad Económica es analizar el coste público de mantenimiento y conservación del ámbito transformado y de los ingresos generados por el mismo y justificar la suficiencia de suelos destinados a uso productivo en un contexto de persecución de los criterios de sostenibilidad económica de la Hacienda Pública a medio y largo plazo.

La legislación que actualmente obliga a la realización de estudios de viabilidad y sostenibilidad económica en los instrumentos de planeamiento es por tanto

relativamente reciente en España, por lo que no se dispone todavía de una tradición suficientemente amplia que haya permitido establecer modelos, comúnmente aceptados, de ese tipo de estudios, ni determinar su eficacia de control. Existen publicaciones recientes para su incorporación en el planeamiento, entre la que cabe destacar la “Guía Metodológica para la redacción de Informes de Sostenibilidad Económica” publicada en 2012 por la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento³⁰.

Sin embargo, hay que destacar la capacidad de control potencial de este instrumento para la sostenibilidad económica de los municipios, cuando en el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo, aprobado por el RD 1492/2011, de 24 de octubre, se determina:

Artículo 3. Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad económica y ambiental

1. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15.4 del texto refundido de la Ley de Suelo, [...] específicamente y en relación con el impacto económico para la Hacienda local, se cuantificarán los costes de mantenimiento por la puesta en marcha y la prestación de los servicios públicos necesarios para atender el crecimiento urbano previsto en el instrumento de ordenación, y se estimará el importe de los ingresos municipales derivados de los principales tributos locales, en función de la edificación y población potencial previstas, evaluados en función de los escenarios socio-económicos previsibles hasta que se encuentren terminadas las edificaciones que la actuación comporta.

[...]

3.4.2 Control jurídico

Tal y como señala Agudo (2010a), el resultado último de un plan urbanístico es la clasificación de suelo, que es la técnica jurídica básica por la que al suelo se le otorga un régimen jurídico. Este régimen jurídico es el conjunto de deberes,

³⁰ Disponible para su descarga en:

<http://fomento.gob.es/MFOM.CP.Web/detallepublicacion.aspx?idpub=BAC005>

derechos y limitaciones a que queda sometida cada propiedad en el desarrollo de las determinaciones del planeamiento lo que hace que toda decisión urbanística esté sometida a un régimen jurídico derivado del Derecho urbanístico.

Por otro lado, la clasificación de suelo es determinante en la definición del modelo territorial en tanto en cuanto lleva implícita la determinación sobre qué terrenos son “aptos” para ser transformados urbanísticamente, los clasificados como suelos urbanizables, frente a los no urbanizables.

Tal y como señala Jiménez (2014, p.219), la dificultad de conocer las dinámicas territoriales junto con el amplio margen de discrecionalidad inherente al propio proceso de toma de decisiones en el planeamiento y a su argumentación, hace prácticamente imposible que el legislador o el equipo encargado de la tarea de control que ejercen las Comunidades Autónomas a las que corresponde la aprobación definitiva de los planes municipales y el resto de agentes involucrados en la consulta, disponga de los conocimientos y herramientas necesarias para determinar cuál es el estatuto jurídico, y por tanto la clasificación y calificación a que puede destinarse un suelo bajo unos criterios de racionalidad científico-técnica.

Esta dificultad de acceder al conocimiento omnicomprendivo de todos los factores que afectan al planeamiento, no sólo favorece una manifiesta “intercambiabilidad” entre suelo no urbanizable y suelo urbanizable, práctica administrativa normalizada, consolidada y legitimada en la práctica de las Administraciones si no que dificulta la función de control del organismo autonómico, limitando su papel al control de la legalidad jurídica del planeamiento (Agudo, 2010a, p.123).

El art. 23.2 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978, establece que:

“para la clasificación de suelo como urbanizable programado y para el establecimiento del correspondiente Programa deberán tenerse en cuenta criterios de ponderación que valoren dentro de cada etapa:

- a) La situación existente.
- b) Las características del desarrollo urbano previsible.
- c) La necesidad de producir un desarrollo urbano coherente en función de la estrategia a largo plazo del Plan.
- d) La adecuada proporción entre los nuevos asentamientos y el equipo urbano.
- e) Las previsiones sobre inversión pública y privada.

Estos criterios, más que de control, son asimilables a criterios de racionalidad a incorporar al planeamiento, al igual que los descritos en el artículo 38 del mismo Reglamento de Planeamiento, mediante el cual se detallan los contenidos mínimos de los estudios para justificar el modelo territorial elegido, y que deberían fundamentar el modelo elegido y servir de indicadores facilitando el control.

Estudios que, como ya hemos visto presentan muchas dificultades para ser llevados a cabo, por la dificultad de conocer la realidad territorial, la ausencia de datos actualizados, la falta de voluntad política, los elevados requerimientos de recursos humanos y económicos para su realización, etc. y que muchas veces resultan en análisis y diagnósticos territoriales en los que la falta de calidad dificulta su interpretación y la falta de precisión de las determinaciones de los mismos permite aún una mayor discrecionalidad en la clasificación de suelo y un difícil control jurídico ante la diversidad de irregularidades urbanísticas presentes en el planeamiento urbanístico en España (Iglesias y Agudo, 2007).

En su papel de control los tribunales de justicia han dictado numerosas sentencias que evidencian diferentes irregularidades e ilegalidades urbanísticas, tanto de forma como de fondo, entre las que, según el estudio sobre Urbanismo y Democracia (Fundación Alternativas, 2007), se pueden señalar como más representativas las siguientes:

- Clasificación o reclasificación de suelos no urbanizables que, por sus características naturales, deberían ser clasificados o mantener su clasificación como no urbanizables.
- Generalización de usos prohibidos en suelo no urbanizable, bien con autorización municipal o bien aprovechando la falta de diligencia municipal en el control urbanístico.

- Clasificación como suelo urbano o urbanizable de terrenos que no pueden ser clasificados como tales al no disponer de la aprobación de los correspondientes instrumentos de planeamiento y equidistribución, lo que repercute en el reparto equitativo de cargas y beneficios.
- Utilización masiva e injustificada de la figura de modificación puntual del planeamiento para legalizar situaciones en lugar de proceder a una revisión general del instrumento sometándolo a sus correspondientes procedimientos administrativos de tramitación.
- Omisión o práctica incorrecta de ciertos trámites preceptivos en los procedimientos de tramitación y aprobación de planes urbanísticos.
- Incumplimiento por parte de los instrumentos urbanísticos de los estándares urbanísticos y otras determinaciones previstos en las leyes urbanísticas y sectoriales.

De este listado de casos de irregularidades se pueden deducir varias causas en su origen. O bien el desconocimiento de la legalidad urbanística por parte de los planificadores, aspecto que no debería ser admitido puesto que existen diversos mecanismos previos para asegurar el cumplimiento de la legalidad, o bien la intencionalidad o discrecionalidad política de saltarse esta legalidad urbanística. Para ello se utilizan distintas estrategias entre las cuales cabe señalar la utilización tergiversada o sesgada del análisis territorial para justificar decisiones injustificables como se pone de manifiesto en numerosos casos, como se detalla en capítulos posteriores de la presente investigación en los que se analizan diversos casos de estudio.

No obstante, son estos criterios anteriormente mencionados, tanto los del Art. 23 del planeamiento como los del Art. 38 los que han servido para que algunas sentencias³¹ hayan afrontado con seriedad el control de la clasificación de suelo

³¹ Ejemplo de algunas de estas sentencias son las recopiladas por Agudo (2010 b): SSTS de 21 de enero de 1997 (Az. 1865) o de 1 de febrero de 2000 (Rec. 2209/1994; Pte. Garzón herrero), la STSJ de Andalucía, de 24 de marzo de 2003 (AZ.130290), la

urbanizable (Agudo, 2010b) argumentando la ausencia de motivación, justificación, racionalidad y coherencia de sus propuestas y la ausencia de criterios de racionalidad científica del planeamiento de acuerdo a los principios de sostenibilidad y de primacía del interés general.

Consecuencias de esta laxitud en el control jurídico del suelo son la reclasificación sobredimensionada de suelos innecesarios y/o de suelos que deberían haber quedado al margen de los procesos de transformación urbanística por poseer valores productivos, paisajísticos, culturales y ecológicos merecedores de protección.

Esta generalizada discrecionalidad de la decisión de los poderes públicos junto con la ausencia de control social y la reducción del control administrativo a meros controles de legalidad, ha hecho que en muchos casos el control de la actividad urbanística quede exclusivamente en manos de la función jurisdiccional, siendo los tribunales de lo contencioso-administrativo y de lo penal los que a través de sus sentencias condenatorias limitan la discrecionalidad política del planeamiento, además de exigir una recuperación de la justificación y racionalidad de las propuestas de planeamiento, como se recoge en el siguiente extracto de la STS de julio de 2015 sobre el Plan General de Ávila en la que se hace referencia a otras dos Sentencias sobre el mismo caso , de 1992.

“Puede afirmarse, en conclusión, que el control judicial "aspira a evitar que se traspasen los límites racionales de la discrecionalidad y se convierta ésta en fuente de decisiones que no resulten justificadas " (Sentencia de 8 de junio de 1992), pues "la discrecionalidad no supone

STSJ de Baleares de 2 de diciembre de 2003 (Rec. 223/2001; Pte. Delfont Maza), las SSTSJ de Castilla y León, de 10 de junio de 2002 (Rec. 378/1999; 106/2000; 154/2000; Pte. Moreno-Luque) o las más recientes STSJ del 17 de julio de 2015 (STS 359/2015 y STS 589/2015) que anula la transformación de suelo de las NUR del municipio de Cebaderos (Ávila) y hace en las sentencias dictadas un interesante refuerzo fáctico y jurídico de los argumentos principales por los que el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León anuló la clasificación de esa bolsa de suelo o la STS, sala de lo Contenciosos de 19/06/2015, que anulan la aprobación por el Ayuntamiento de Ávila y la Junta de Castilla y León de ciertos desarrollos urbanísticos.

una permisividad para actuar en contra de las más elementales reglas de la racionalidad y el buen sentido, sino que está limitada por ellas " (Sentencia de 18 de julio de 1992)."

Sin embargo, Iglesias y Agudo (2007) ponen de manifiesto cómo estas instancias de control evidencian importantes problemas en la tarea de supervisión de la actividad urbanística, en tanto que, en el caso de lo contencioso, su extremada lentitud la convierte en un mecanismo altamente ineficaz puesto que cuando llega la sentencia los hechos ya han sido ejecutados, siendo difícil su reversibilidad o habiendo prescrito los delitos, transmitiendo un clima de impunidad generalizada en la comisión de irregularidades y de ilegalidades en materia de urbanismo al que se han acogido numerosos actores, especialmente durante los años de mayor dinamismo urbanístico.

Lo mismo sucede con la justicia penal, presentado también importantes limitaciones como mecanismo de control urbanístico en el sentido en que, como principio general, el derecho penal sólo es efectivo para perseguir conductas que se desvían claramente de las normas sociales aceptadas, pero que, sin embargo, funciona con bastantes más problemas cuando las conductas que se persiguen son toleradas por un amplio sector de la sociedad. Situación que parece predominar en muchas zonas de España en las que la tensión entre desarrollo económico y protección ambiental se resuelve claramente hacia el primer término (Iglesias, 2007; Jiménez, 2014) aceptándose la corrupción urbanística como algo inherente a la disciplina y difícilmente eliminable.

3.5 La adquisición de la capacidad analítica en la formación del planificador

En las hipótesis parciales de partida se planteaba como uno de los posibles condicionantes para la adecuada consideración del análisis territorial en el planeamiento la incapacidad o dificultad de los equipos redactores de planeamiento, dada la complejidad para ser abordado desde una única disciplina y la necesidad de elevados recursos humanos y económicos, para

llevar a cabo un adecuado análisis del territorio eficaz para resolver los objetivos del planeamiento.

Históricamente, la práctica del urbanismo entendida como el diseño, construcción y gestión de las ciudades ha estado en manos de Arquitectos y en menor medida de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, que han sido los encargados tanto de la formulación como de la gestión del planeamiento bien desde la Administración Pública, responsable de su formulación y gestión, como desde los estudios técnicos encargados de la redacción de planes, aunque en años más recientes se ha visto una mayor apertura a otras disciplinas en las que cabe citar economistas, sociólogos, geógrafos y ambientólogos.

El objeto de este capítulo es obtener una visión de la evolución del perfil formativo de los “urbanistas” o de aquellas profesiones que intervienen principalmente en la elaboración de planes, evaluar si se satisfacen las necesidades formativas que requiere un planificador para analizar un territorio desde una perspectiva omnicomprendensiva y en caso negativo, detectar propuestas que contribuyan a mejorar la formación de los urbanistas en España.

Para ello se analizarán planes de estudio, libros blancos³² e informes de colegios profesionales.

El urbanismo, y más recientemente, la ordenación del territorio, son actividades que tradicionalmente han sido llevadas a cabo por Arquitectos e Ingenieros Civiles, considerándose los profesionales con capacidad para ejercer estas disciplinas. Sin embargo, según Sánchez de Madariaga (2001, p.115), aunque se reconoce que, aunque ambas titulaciones obtienen, al licenciarse, competencias plenas en urbanismo, las enseñanzas que reciben durante la carrera no garantizan de ninguna manera una formación adecuada para la práctica de la profesión y especialmente en cuanto a la adquisición de capacidad analítica indispensable para conocer el territorio y las interacciones que sobre él se suceden.

³² Un libro blanco, informe blanco o White Paper es un documento o guía con autoridad con el objetivo de ayudar a los lectores a comprender un tema, resolver o afrontar un problema (por ejemplo, diseñando una política gubernamental a largo plazo), o tomar una decisión.

Paulatinamente, otras disciplinas que tradicionalmente tenían un menor peso en la práctica planificadora (economistas, juristas, geógrafos, sociólogos, ambientólogos, etc.) han ido aumentando su participación de manera significativa formando parte de los equipos multidisciplinares de redacción de planes e incluso adquiriendo responsabilidades totales en el caso de los geógrafos y los planes de ordenación del territorio. Esta situación es consecuencia directa de la necesidad de incorporar otros enfoques disciplinares para satisfacer las demandas exigidas por la técnica, la normativa y por la sociedad (mayor peso de las ciencias sociales en el planeamiento respecto a las ciencias técnicas). Otros factores son, en palabras de Terán (2005, p.9), “el reciente desinterés de los arquitectos y los ingenieros civiles por el urbanismo, especialmente en las escalas territoriales que ha abierto paso a una creciente participación de otras profesiones, así como una evolución en los condicionantes normativos europeos que requieren de visiones cada vez más pluridisciplinares en los que el medioambiente y los aspectos sociales juegan un papel cada vez mayor”.

3.5.1 La definición del perfil profesional del urbanista

El trabajo del planificador (asimilando este concepto al urbanista tradicional y al planificador del territorio), requiere capacidades que superen el entendimiento y solución de los aspectos morfológicos del espacio urbano (problemas técnicos de la urbanización infraestructural y de la edificación) dada la configuración cada vez más compleja del territorio. Enseñanzas características de los títulos de arquitectura e ingeniería civil, el planificador hoy día debe enfrentarse además a la resolución de otro tipo de problemas de índole funcional, social, económica, política, jurídica, estratégica, de gestión, impactos sobre el medio ambiente, etc., que forman un campo de actividad amplio y diversificado, de creciente complejidad (Terán, 2005, p.9) en los que las ciencias sociales y el carácter analítico de la disciplina juega cada vez un papel más importante frente a aproximaciones excesivamente técnicas.

Esto hace que la práctica del planeamiento requiera conocimientos extensos en una amplia gama de saberes teóricos y prácticos, que, como señala Sánchez

de Madariaga (2001). exigen, por un lado, formación continua a lo largo de toda la vida profesional y, por otro lado, cierta especialización que debe convivir con un conocimiento básico de todos los campos y habilidades centrales a la profesión. Los urbanistas deberían recibir, además, formación en valores éticos, desarrollo de sus capacidades creativas, críticas y reflexivas, ser capaces de abordar los problemas en su globalidad, interrelacionando los componentes del conocimiento entre sí, tomar decisiones basadas en sus conocimientos y en el del resto de miembros del equipo y capacidad para llevar esas decisiones a la práctica.

Remitiéndose a la información de bibliografía y autores de referencia en la materia en España (Terán, Sánchez de Madariaga, Ezquiaga, Font, Galiana, Vinuesa, etc.) y de nuestro entorno europeo (Cabral, Balducci, Royal Town Planning Institute, Instituto de Urbanismo de Paris,...) un urbanista debe adquirir una formación pluridisciplinar que le permita desarrollar:

- Capacidad analítica, de síntesis y diagnóstico del territorio (realidad social, territorial, política, capacidad administrativa, funcional, etc.), los fenómenos que en él ocurren y sus relaciones.
- Actitud reflexiva sobre la naturaleza y el ejercicio de la actividad de planificación urbanística territorial, desde una perspectiva global en el contexto espacial, cultural, socioeconómico y medioambiental y bajo unos principios éticos.
- Explicitar objetivos y diseñar estrategias incorporando los diferentes intereses y condicionantes técnicos, políticos, administrativos, sociales, etc.
- Capacidad comunicativa y negociadora para incorporar los intereses y aspiraciones de todos los agentes involucrados (administración, agentes privados, ciudadanía) y transmitirlos a los interesados expertos y no expertos (ciudadanos como destinatario último del urbanismo).
- Capacidad proyectual aplicada a situaciones concretas de intervención sobre el territorio para su desarrollo y transformación.
- Capacidad evaluadora de los resultados.

Para ello se requiere:

- Formación científica que aporte los conocimientos necesarios para el desarrollo de la práctica (conocimientos y técnicas científicas en campos relativos a la historia y teoría de la planificación, técnicas de planificación y de apoyo a la decisión, al área del territorio y del medio ambiente, del desarrollo económico y social, de la administración pública, de la participación ciudadana, de las ciencias jurídicas, etc.)
- Formación ética o en valores que fomente la percepción del concepto del bien común y de interés público y ciudadanía.
- Capacidad de percibir y articular diferentes saberes y lenguajes disciplinarios.
- Desarrollar métodos y técnicas de análisis cuantitativo y estadístico y de representación gráfica.
- Capacidad para entender cuestiones referentes a instituciones, marcos jurídicos y cuestiones financieras desde una perspectiva operativa.

Este aumento de complejidad en la práctica profesional, genera una exigencia de formación específica cualificada y dedicación exclusiva del profesional, que la hace, cada vez más, difícilmente compatible con otros ejercicios profesionales, que en España no ha tenido éxito a pesar de lo reclamado por Terán (2005, p.9) sobre la necesidad del reconocimiento de un campo disciplinario propio, con enseñanza y titulación propia.

3.5.2 La enseñanza del urbanismo en Europa y en España: diferencias significativas

La enseñanza del urbanismo y de la ordenación del territorio, que en España, se ha incluido tradicionalmente en las titulaciones de arquitectura y de ingeniería civil, ha experimentado una mayor profusión en los últimos años a través de la incorporación de materias afines al urbanismo y la ordenación del territorio en otras titulaciones, especialmente en aquellas vinculadas a los

estudios del territorio (Geografía y Ciencias Ambientales), además de las tradicionales como el derecho urbanístico, institucionalizado a partir de la primera Ley de Suelo de 1956, que supuso la instauración de un verdadero código omnicomprendivo de la actividad urbanística.

Esta situación, según Terán (2005, p.10) ha dado lugar a que los profesionales del urbanismo en España no posean, por sí mismos, formación suficiente para abordar la práctica del planeamiento de manera exclusiva, si no que su trabajo se realiza a través de su inserción en el de otras profesiones existentes, aprovechando una base formativa más o menos próxima al urbanismo la cual es complementada de mejor o peor manera con aproximaciones específicas que en ningún caso garantizan un nivel de formación equiparable al que reciben los profesionales de los países europeos.

España es uno de los pocos países europeos que no cuenta con titulación propia en urbanismo a pesar de la importancia y complejidad de esta práctica, asumida por los ayuntamientos democráticos a través de una desarrollada política municipal.

Mientras que en Europa existen diversas modalidades de formación en urbanismo que se han ido desarrollando a lo largo del siglo XX, siendo la más extendida el modelo anglosajón, que consiste en una formación de posgrado de dos años y dedicación plena del alumno para obtener lo que se consideran “segundos títulos profesionales” a través de un *Master of Science*, en España la especialización en urbanismo sigue adquiriéndose mediante la superación de algunas materias generalistas orientadas a tal fin (en el caso de Arquitectura e Ingeniería Civil) o mediante la superación de cursos de posgrado (doctorado o Máster) en los que el urbanismo y la ordenación del territorio ocupan un cierto lugar dentro de un compendio más amplio de asignaturas de otras disciplinas (Sánchez de Madariaga, 2001), como sucede en el caso de los títulos de Geografía y de Ciencias Ambientales.

Los escasos programas de especialización en urbanismo existentes en España (doctorados y másteres, en muchos casos anteriores programas de doctorado adaptados al Espacio Europeo de Educación superior (EEES)) que existen, se centran bien en la gestión, bien en el proyecto, bien en la investigación, no existiendo másteres dedicados en su totalidad a adquirir las competencias

necesarias para el desarrollo de la práctica profesional, a excepción de los cursos que imparte el Instituto Nacional de la Administración pública (INAP) desde los años 60, denominado “Curso Superior de Estudios Territoriales y Urbanísticos”, convertido en Máster desde el año 2013. Éstos son generalmente cursos de uno o dos años que no tienen la carga lectiva de los másteres que habilitan para la práctica profesional en otros países de nuestro entorno.

En los países anglosajones existen además organizaciones profesionales pioneras, como el *Royal Town Planning Institute* (RTPI) británico o el *American Institute of Certified Planners* (AICP) de la *American Planning Association* que, desde principios del siglo XX acreditan para el ejercicio de la práctica tras pasar exámenes ad-hoc.

En otros países europeos como Francia, Alemania o Italia las formaciones específicas en urbanismo se empezaron a desarrollar a partir de los años 60, también con una duración de uno o dos años, pero orientadas en su totalidad o bien a la práctica profesional (denominada *planning*) o bien al diseño urbano (denominado *urban design*) o a la investigación (*Urban studies*).

La mayor parte de los títulos en urbanismo que se imparten en nuestro entorno europeo, parten en su definición y objetivos, de las recomendaciones³³ del *Royal Town Planning Institute* Británico, que se ha configurado como la entidad de referencia en Europa en materia de planeamiento y que se sintetizan en:

"proporcionar conciencia de la amplia gama de conocimientos, habilidades y valores que intervienen en el trabajo del urbanismo, así como un nivel básico de comprensión en esos campos de conocimiento; proporcionar una destreza básica en las habilidades enumeradas en el

³³ El RTPI elabora este tipo de directrices desde mediados del SXX; las directrices actuales fueron aprobadas a mediados de la década de 1990 y se basan en la definición de la disciplina establecida por el Consejo Europeo de Urbanistas.

apéndice, equivalente a un estándar profesional mínimo, en la medida en que esto se puede obtener sin una experiencia práctica previa; desarrollar una capacidad para apreciar las cuestiones relativas a los valores subyacentes al trabajo de planificar; desarrollar una comprensión de especialista en algún área específica." (RTPI; 1996)

Estas directrices generales se desarrollan en los siguientes objetivos para la adquisición de conocimientos sustantivos y de destrezas prácticas por parte de los futuros urbanistas:

CUADRO 1. OBJETIVOS DE LA ENSEÑANZA DE CONOCIMIENTOS SUSTANTIVOS
<p><i>Primer bloque temático</i></p> <p><i>En el primer bloque temático, centrado en la naturaleza, propósito y método del urbanismo, las enseñanzas deben dirigirse a asegurar que los alumnos obtengan una comprensión adecuada de las principales perspectivas y concepciones sobre el urbanismo, tanto desde un punto de vista normativo como desde un punto de vista crítico. Esto incluye una comprensión de:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>a. La naturaleza, el propósito y los métodos del urbanismo: sus dimensiones teóricas y sus implicaciones prácticas; las principales perspectivas históricas del pensamiento urbanístico y de la práctica; las tradiciones de pensamiento en filosofía, ciencias y ciencias sociales y su impacto en el pensamiento y el método del urbanismo.</i> <i>b. Los métodos de la planificación, su desarrollo y utilización: la utilización desde el punto de vista urbanístico de fuentes de información y datos; métodos de investigación, información y previsión urbanística; análisis, evaluación y seguimiento; aplicaciones específicas en contextos contemporáneos, por ejemplo utilizando los SIG; desarrollo de pliegos de condiciones para estudios de planeamiento y ordenación; realización de evaluaciones ambientales de las acciones de planeamiento; desarrollo y utilización de modos negociadores en el control del desarrollo urbanístico; desarrollo y utilización de métodos de gestión e implementación de proyectos.</i> <i>c. Papel del urbanista: la relación entre los urbanistas, los clientes, los políticos, los grupos de interés y los ciudadanos; el urbanista como experto; la ética profesional; las formas de aportación de la experiencia profesional (como funcionario público, consultor, etc.); la relación con otros expertos y profesionales; el papel de la educación profesional continua.</i> <p><i>Segundo bloque temático</i></p> <p><i>En el segundo bloque, centrado en el crecimiento urbano y el medio ambiente, las enseñanzas deben dirigirse a asegurar una comprensión adecuada de las interrelaciones entre el medio físico y el natural y los procesos sociales, económicos, políticos y medioambientales, así como entre las ordenaciones espaciales y los sistemas de movilidad. Este bloque supone la</i></p>

consideración de distintas escalas, desde la local a la nacional. Esto incluye una comprensión de:

- a. Las dimensiones clave del medio natural: ecosistemas, sistemas energéticos y recursos del medio natural (agua, minerales, paisaje, etc.); los principios y métodos de la conservación medioambiental; el impacto de las políticas públicas, especialmente las urbanísticas, en el medio natural.*
- b. Las dimensiones clave del medio urbano: la producción, localización y valoración del medio construido; las formas de utilización del suelo, las formas construidas y las ordenaciones espaciales a distintas escalas; las relaciones entre los mercados de suelo, los mercados laborales y los sistemas infraestructurales (transporte, energía, información, agua y residuos); las interrelaciones entre el medio natural y el medio construido; la diversidad de las necesidades sociales, los valores culturales y el medio físico y natural; el diseño urbano, el diseño arquitectónico, la conservación del patrimonio edificado y los aspectos estéticos; el impacto de las políticas públicas, especialmente las urbanísticas, en el medio urbano.*
- c. El proceso de desarrollo: la conversión de suelo rústico en urbanizado; valoraciones urbanísticas, financiación, gestión y marketing del desarrollo urbanístico; reurbanización y conservación de edificios y barrios; agentes intervinientes en el proceso; papel de los planes urbanísticos en el proceso.*
- d. Valoración y gestión del medio urbano y natural: el papel de los planes y del urbanismo en la gestión del medio urbano –a y natural; principios y métodos de evaluación, medidas de calidad ambiental y de calidad de vida; metodologías de evaluación ambiental; el futuro del medio construido; principios de gestión de recursos; la gestión del espacio urbano y de los espacios rurales.*

Tercer bloque temático

*En el tercer bloque, centrado en el **contexto institucional de la práctica urbanística**, las enseñanzas deben dirigirse a asegurar una comprensión adecuada de la dinámica de ese contexto. Se debe favorecer tanto una actitud crítica mirando hacia el futuro del contexto institucional actual, como un conocimiento preciso de ese contexto. Esto incluye una comprensión de:*

- a. El sistema de planeamiento en su contexto: el desarrollo del sistema actual de planificación urbanística; la comparación o con otros países europeos y el contexto de la Unión Europea.*
- b. Derecho, administración y políticas públicas: principios básicos, comparación con otros países, especialmente los de la Unión Europea; atención específica a la planificación urbana, regional, medioambiental, rural y transportes en relación a los usos del suelo; los mecanismos para la resolución de conflictos.*

- c. *Derecho, procedimientos y organización de la práctica urbanística: en lo que respecta a los planes, a la regulación del desarrollo, a la promoción del desarrollo; la relación entre los urbanistas profesionales en la administración y los representantes políticos; las relaciones entre los profesionales y el público; los debates sobre los cambios en el sistema de planificación.*
- d. *Áreas próximas de las políticas públicas: por ejemplo, el derecho, los procedimientos y la práctica de las políticas urbanas, regionales, de desarrollo económico, de desarrollo social, de vivienda, de medio ambiente, de infraestructuras, etc.*

Fuente: Sánchez de Madariaga (2001). La enseñanza del urbanismo en España a partir de RTP1: The Education of Planners, RTP1, Londres, 1996.

CUADRO 2. OBJETIVOS DE LA ENSEÑANZA DE DESTREZAS PRÁCTICAS

El desarrollo de las **habilidades prácticas** está relacionado con la adquisición y aplicación del conocimiento y requiere, implícita o explícitamente, el desarrollo de habilidades en la **organización el tiempo, la cantidad de trabajo, los recursos, las personas y el cambio dentro de contextos institucionales**. Los alumnos deben demostrar la capacidad de utilizar efectivamente destrezas determinadas a través del trabajo y los proyectos que realizan. Además, deben demostrar un conocimiento de los procesos subyacentes. Los objetivos específicos de cada una de las destrezas enumeradas más arriba serían:

1. **Definición de problemas:** distintas tradiciones de pensamiento en las cuales es posible definir problemas, producir conocimiento y alcanzar soluciones; la habilidad de conceptualizar problemas a partir de situaciones reales complejas, de tal manera que los problemas tomen significado para los clientes y sean susceptibles de ser estudiados; la habilidad de identificar las dimensiones analíticas, organizativas y creativas de las políticas, propuestas y proyectos; la habilidad de formular términos de referencia adecuados para la resolución de problemas (por ejemplo, objetivos de la investigación, pliegos de condiciones, etc.).
2. **Investigación y búsqueda de datos:** la habilidad de plantear problemas de investigación y de elaborar hipótesis; de diseñar y conducir investigación original; la competencia en el método de estudio de casos, en el diseño de la fase analítica del proyecto, en los métodos de obtención de datos; la habilidad de identificar, obtener e interpretar datos e información secundarios relevantes, de fuentes publicadas y de fuentes inéditas.
3. **Análisis cuantitativo y cualitativo:** la habilidad de aplicar técnicas estadísticas y otros tipos de técnicas analíticas, así como métodos informáticos, a problemas particulares; definir problemas y oportunidades de planeamiento, identificar cuestiones clave, generar alternativas y evaluar sus consecuencias; la habilidad de identificar las hipótesis subyacentes y su influencia en los resultados; la capacidad de interpretar los resultados para beneficio de una audiencia no profesional; la capacidad de llevar a cabo distintas formas de evaluación y previsión de distintos tipos.

4. **Dimensiones estéticas y conciencia del diseño:** la capacidad de identificar las dimensiones estéticas y funcionales de los edificios, de las formas urbanas y del paisaje, y de evaluar sus valores simbólicos y culturales en situaciones específicas;
5. la habilidad de **aplicar una comprensión del diseño urbano para realizar proyectos urbanos** y paisajísticos; **evaluar el impacto** del crecimiento y el cambio en la calidad del medio; **proponer cambios creativos y sensibles** en el medio urbano y rural que sean al mismo tiempo **funcionales y sostenibles**.
6. Dimensiones e implicaciones estratégicas y sinópticas: la habilidad de **identificar cuestiones estratégicas clave y sus interrelaciones**; de consolidar éstas en ideas para establecer directrices estratégicas para el cambio; de convertir esto en planes estratégicos considerando las implicaciones para las políticas, planes y proyectos específicos.
7. **Síntesis y aplicación del conocimiento a la práctica:** la capacidad de conceptualizar soluciones reales; de relacionar la asesoría dada a un proyecto específico con el contexto del conocimiento relevante; la habilidad de combinar las capacidades analíticas y creativas a la resolución práctica de problemas; la habilidad de sintetizar el conocimiento y de aplicarlo a problemas reales urbanísticos; la capacidad de valorar las dificultades prácticas en la puesta en práctica de las propuestas y proyectos, movilizandolos recursos necesarios e instituyendo los mecanismos apropiados.
8. **Resolución de problemas en colaboración:** realización de planes, formulación de políticas y diseño de programas; experiencia de ejercicios en grupo y de proyectos dirigidos a la realización de planes y proyectos en relación con situaciones reales; la habilidad de trabajar de modo efectivo como miembros y líderes de equipos y de aplicar una comprensión de la dinámica interpersonal para asegurar una acción de grupo efectiva; la habilidad de aplicar técnicas de mediación y negociación.
9. **Comunicación escrita, oral y gráfica:** la habilidad de comunicar efectivamente a través del lenguaje escrito utilizando los estilos y formatos apropiados para distintos tipos de audiencia técnica y no profesional (memorias, comunicaciones, artículos científicos, conferencias, informes técnicos, documentos para exposición pública, etc.); la habilidad de comunicar efectivamente a través del lenguaje oral en público y en reuniones y negociaciones; la habilidad de expresar conceptos en términos visuales, utilizando los medios apropiados, planos, dibujos, diagramas y representaciones tridimensionales; la habilidad de comunicar utilizando combinaciones de los tres medios anteriores; la capacidad de reconocer la importancia de la concisión y de la claridad.
10. **Tecnología informática:** la habilidad de utilizar la tecnología de la información y los ordenadores como herramientas básicas en el desarrollo y aplicación de todas las destrezas anteriores; la capacidad de acceder, manejar, almacenar, recuperar y transferir información generada electrónicamente; la habilidad de valorar las

capacidades y las limitaciones de la tecnología de la información en su aplicación a la obtención, análisis, síntesis, comunicación y recuperación de información relacionada con el urbanismo.

Fuente: Sánchez de Madariaga (2001). La enseñanza del urbanismo en España a partir de RTP1: The Education of Planners, RTP1, Londres, 1996.

3.5.3 El análisis del territorio en la formación académica del urbanista en España

Ante la falta de reconocimiento propio de la profesión de urbanista y la consecuente ausencia de títulos propios se procede a estudiar la organización lectiva de los títulos que ofrecen especialización o posgrado en urbanismo, prestando especial atención a las asignaturas que otorgan la capacidad analítica, con objeto de determinar su grado de adecuación para satisfacer las capacidades profesionales antes descritas. La investigación parte del análisis de los contenidos del Grado de Geografía y los estudios previos de Licenciatura en Geografía para luego analizar los estudios de Arquitectura, Ingeniería Civil y Ciencias Ambientales. El estudio se centra en las asignaturas relativas al “análisis territorial” puesto que, tal como señalan Vinuesa, (1995, 2013) y Terán, (2005, 2009) es una de las carencias más importantes detectadas en los profesionales que han desempeñado tradicionalmente el urbanismo en España, arquitectos e ingenieros.

3.5.3.1 La formación de los geógrafos

Como se viene señalando a lo largo del presente capítulo, el geógrafo ha ido participando cada vez más de los trabajos de planificación dominados por arquitectos e ingenieros. Esto ha tenido así mismo traducción en el ámbito académico en el que las Licenciaturas tradicionales, enfocadas en muchos casos hacia la práctica docente, se han adaptado a las nuevas demandas profesionales del geógrafo, especializándose hacia la planificación territorial y dotándose de un mayor grado de aplicabilidad en sus asignaturas.

La Geografía es una de las disciplinas que presenta una orientación más definida hacia el análisis del territorio según recoge el Libro Blanco de la Geografía y Ordenación del territorio (ANECA, 2005) aunque cada vez más, se reconoce así mismo la capacidad propositiva de los geógrafos en asuntos de planificación territorial dada su trayectoria e implicación en la “ordenación del

territorio” (AGE, 2011, p.158), apoyado por el hecho de que los geógrafos empiecen a ocupar cargos de responsabilidad política en el área de urbanismo y de que alguna sentencia judicial haya validado el planeamiento urbanístico firmado por ellos (Pié, 2005, p.53).

La formación de los geógrafos, tanto en los estudios de Licenciatura conjunta en Geografía e Historia como en los estudios exclusivos de Licenciatura en Geografía, se estructura en contenidos tradicionales (Geografía Física, G^a Humana, Análisis Regional), en técnicas instrumentales (G^a Aplicada), en Ordenación del territorio (entendida como concepto amplio) y en una aproximación epistemológica a la Geografía (Teoría y Métodos). Estas asignaturas conforman el grueso de la formación del geógrafo, estructuradas en el primer y segundo ciclo de los estudios y acompañadas de otras asignaturas de carácter optativo, que generalmente están impartidas por los propios departamentos de Geografía. Sin embargo, como señala Brurriel (2004,p.64), llama la atención la ausencia generalizada de una asignatura que plantee a los alumnos una visión integrada del territorio, así como una mayor transversalidad en los contenidos.

A pesar del mayor enfoque analítico de los estudios de Geografía, en los estudios tradicionales predomina el carácter descriptivo de la G^a Física y Humana. El Análisis Geográfico Regional, aunque éste ya incorpora una visión más conceptual y global del espacio regional objeto de estudio, que permite al alumno entender el análisis diferenciado de la diversidad territorial y de obtener un conocimiento integral del territorio, seña de identidad del mismo, no dota sin embargo al alumno de las técnicas y capacidades necesarias para analizar otros territorios y a otras escalas (Burriel, 2004, p.57), lo que progresivamente se va complementando con la formación en nuevas técnicas y métodos de análisis..

Técnicas y capacidades que posteriormente se requerirán al geógrafo en gran parte de las salidas profesionales, que requerirán una visión global y aplicada al territorio frente a la aproximación parcial a las distintas ramas de la geografía física y humana.

Es bajo el epígrafe de “Técnicas en Geografía”, donde tienen cabida los estudios de los métodos y técnicas aplicadas al estudio del territorio. Asignatura que ha ido aumentando progresivamente su carga lectiva en los últimos años correlativamente al aumento de la demanda por parte de los perfiles profesionales y que requiere una amplia base conceptual. Es bajo este epígrafe donde se insertan tres campos esenciales, pero no suficientes, para el análisis integrado del territorio: Cartografía, Técnicas Cuantitativas o Estadística y Sistemas de Información Geográfica. No aparece sin embargo, suficientemente representado, la enseñanza de Técnicas Cualitativas de análisis, imprescindible para la profesión de urbanista, tan sólo presente en 3 universidades españolas como asignatura obligatoria (Burriel, 2004, p.59) y lo mismo sucede con las técnicas relativas a la información, análisis y tratamiento de las bases de datos, que aunque tratadas de manera transversal en las distintas asignaturas que organizan el currículo del geógrafo, no adquieren el peso suficiente para dotar al geógrafo de capacidad metodológica requerida para el campo profesional.

Es en el segundo ciclo, donde algunos planes de estudio introducen una nueva orientación, fundamentalmente hacia el análisis y la ordenación del territorio. De esta manera se han ido introduciendo las asignaturas de “Geografía aplicada”, generalmente diferenciadas por ramas física y humana, que encuentran diversidad de contenidos y enfoques, e impartidas en muchos casos como prácticas o técnicas de especialización que no parecen la necesidad principal del geógrafo a la hora de diferenciarse de otros especialistas en cuanto a su aproximación integral al territorio, aunque cada vez aparecen con mayor frecuencia, bajo este epígrafe, asignaturas de carácter integrador que persiguen el análisis e interpretación del medio físico como un todo bajo asignaturas denominadas como “análisis integrado del medio físico” y “análisis y gestión del medio ambiente”.

Sin embargo, en este aspecto se detecta una carencia en cuanto a las técnicas de análisis cuantitativo y cualitativo de los aspectos socioeconómicos (Vinuesa, 1995; Burriel, 2003; Martín, 2009), elementos clave para la profesión de urbanista, y que generalmente se plantean como asignaturas optativas tal y como se recoge en el Libro Blanco de los Estudios en Geografía (ANECA, 2005).

Contenidos relativos a pirámides demográficas, proyecciones de población, de hogares, análisis funcionales del territorio, etc. que deberían aportar la justificación científico técnica a muchas de las decisiones de planeamiento,- y especialmente a aquellas relativas al número de viviendas para satisfacer las necesidades de la población -, no quedan explicitados en ninguna área de conocimiento a excepción de su inclusión en las asignaturas de Geografía Humana aplicada, entre las que también se enmarcan las asignaturas dedicadas al estudio de la “planificación y gestión de espacios rurales y urbanos, desarrollo local, problemas de ordenación del territorio, etc.” que en la mayoría de los casos se dedican a un análisis y/o planificación de la problemática de espacios concretos frente a la adquisición de competencias y técnicas de análisis cuantitativo y cualitativo que se incorporan en muchos casos en asignaturas concretas en los grados de especialización de ordenación del territorio y la planificación territorial, sectorial o estratégica, cada vez con más carga en las universidades (Burriel, 2004, p.63) y en las que el carácter aplicado tiene un peso más importante.

Por último, cabe mencionar el área relativa a “Teoría y métodos de la geografía”, que tradicionalmente se ha entendido como Historia del pensamiento geográfico sin hacer mención alguna a los métodos aplicados para la obtención del conocimiento geográfico.

Los nuevos planes de estudio, adaptados al EEES, intentan suplir las carencias detectadas para adaptarse a los perfiles profesionales más demandados, manteniendo los aspectos positivos de los planes de estudio “antiguos”.

La organización de los contenidos comunes adopta como punto de partida la consideración, entre las opciones posibles, de un modelo de titulación de carácter generalista para el grado, que reserva para el máster o postgrado la especialización en los diferentes ámbitos profesionales de los geógrafos, asemejándose en cierta medida al modelo anglosajón. Esta opción se sustenta en un argumento central, obtenido de los resultados de las encuestas y entrevistas realizadas para el Libro Blanco de la enseñanza de Geografía (en adelante, LBG):

“...lo que nos diferencia como geógrafos es precisamente la comprensión integrada del territorio, así como la capacidad para interpretarlo y para representarlo cartográficamente...” (LBG, 2005).

Partiendo de esas premisas, los contenidos comunes se estructuran en siete bloques temáticos: cuatro ponen el acento en los contenidos básicos (Teoría y métodos de la Geografía, Geografía Física, Geografía Humana y Geografía Regional) , dos en la formación de carácter eminentemente práctica (un módulo es el “Técnicas para el tratamiento y análisis de la información geográfica”, cuyo objetivo es aportar los métodos y técnicas necesarios para la captura de datos geográficos, su análisis cuantitativo y cualitativo, así como la expresión gráfica y cartográfica de los resultados, en los que los Sistemas de Información geográfica juegan un papel fundamental, y el otro modulo, denominado “Practicum”, comprende un conjunto de prácticas integradas cuyo objetivo es, proponer al alumno de cursos superiores que aplique los conocimientos adquiridos a la elaboración de un análisis, diagnóstico y definición de propuestas sobre un ámbito o problema territorial) y uno en la dimensión aplicada, que toma como punto de partida la Ordenación del Territorio y se centra en las metodologías e instrumentos de la planificación y desarrollo territorial., iniciando al alumno en las herramientas metodológicas y técnicas necesarias para el ejercicio profesional en toda su extensión. Es decir, se pretende superar la aproximación eminentemente analítica del geógrafo, incorporando capacidades para el diagnóstico territorial y su gestión.

La conexión entre todos ellos requiere de enfoques integrados, transversales, que orienten su posterior desarrollo en asignaturas, para evitar un proceso de enseñanza-aprendizaje compartimentado y que herede el tradicional enfoque analítico de los estudios de licenciatura de planes anteriores a la reestructuración.

3.5.3.2 La formación de los arquitectos

Los arquitectos, al titularse adquieren *per se* la capacidad profesionalmente habilitante como urbanistas, independientemente de la especialidad que cursen. Son, por tanto, los únicos urbanistas, junto a los ingenieros civiles, reconocidos como tal y con capacidad para ejercer, aunque bien es verdad que en los trabajos de carácter urbanístico las atribuciones legales facultativas no

están tan delimitadas como las concernientes a la edificación, lo que ha permitido la participación de otros titulados. En los estudios de arquitectura el área de conocimiento del urbanismo y la ordenación del territorio es uno de los cuatro bloques temáticos en que se divide su formación académica, junto con i) teoría, composición e historia, ii) estructuras y construcción, y, iii) proyectos arquitectónicos. Ello da idea de la importancia y entidad que el urbanismo debería tener en la formación de los arquitectos, aunque en la práctica no sea así (Sánchez de Madariaga, 2001).

Todos los arquitectos deberían adquirir a lo largo de sus estudios unos conocimientos básicos y la visión global necesaria para ejercer de urbanistas, puesto que todos son de hecho urbanistas. Ese es el valor añadido con el que cuentan los arquitectos frente a otras especialidades académicas que intervienen en el planeamiento sin adquirir la denominación formal de urbanistas.

En los planes de estudio para la carrera de arquitecto, el urbanismo siempre ha existido como materia desde 1914, aumentando de forma constante su peso relativo hasta la adaptación de los estudios al EEES, y como especialidad desde el plan de 1957, manteniéndose en el de 1964, el de 1975, desapareciendo sin embargo en la adaptación al grado. Desde entonces, el urbanismo se imparte en estudios de Máster, orientados a perfeccionar la formación generalista de grado adquirida por los arquitectos en el campo del urbanismo, con enseñanzas dirigidas a profundizar en la plena capacitación para el ejercicio del planeamiento, de la gestión urbanística y de la ordenación del territorio. Esta reestructuración, según el Libro Blanco de la enseñanza de la Arquitectura (2005) se basa en la creencia de que los estudios de urbanismo debían cimentarse sobre una sólida formación de arquitecto, y porque únicamente así se podía producir un encuentro fructífero con otras disciplinas relacionadas con la cuestión urbana –tales como la geografía, la economía o el derecho–, sin que ninguna de ellas renunciase a una reflexión propia.

La enseñanza del Urbanismo en la carrera de Arquitectura se ha desarrollado siempre desde la certeza de que no es posible impartir adecuadamente todo el

temario competencial en el espacio docente que los planes de estudios asignan al área de urbanismo (Pié, 2005). Esta circunstancia, relativamente diferente a la de otras materias –cuyas limitaciones no son cuantitativas, sino de intensificación y profundización del conocimiento–, ha sido decisiva en la elección del tipo de estudios y organización de las materias que se han impartido en el último medio siglo.

Inicialmente, según Pié (2005), los estudios de Urbanismo se encajan en la carrera de arquitectura como una materia final, que aparece por un proceso de decantación y maduración de otros temas. En estos planes, la asignatura de urbanismo era un compendio de conocimientos diversos –economía, geografía, sociología, etc.–, que no tenía la pretensión de completar la formación urbanística del arquitecto, sino de marcar la complejidad del campo multidisciplinar en el que se desarrollaba. La revisión de este enfoque vino de la mano de la crisis práctica y teórica del planeamiento multidisciplinar y de una progresiva masificación de los estudios universitarios, que cuestionó los programas docentes que se impartían y que supuso un repliegue que desplazó la formación del especialista a los estudios de tercer ciclo o a la práctica profesional, y que dio por hecho que existía un corpus disciplinario autónomo, del que sólo una parte interesaba al arquitecto generalista

El paso de aquella enseñanza del Urbanismo desde diversas disciplinas a la enseñanza del urbanismo “arquitectónico”, en el que el edificio y la ciudad arquitectónica es la pieza clave del urbanismo, dejó fuera de la docencia la aproximación multidisciplinar que se daba en los primeros planes, desatendiendo la reflexión en otros campos, como el planeamiento urbanístico, la ordenación del territorio o los temas ambientales, frente a una aproximación proyectual a la ciudad, en la que la aportación arquitectónica es la configuración del escenario físico para la convivencia, a través de instrumentos que controlan las condiciones mínimas de la célula residencial, el trazado y diseño del espacio público, la ordenación física del suelo o la regulación de los elementos edificados y sus usos. Es palabras de Font (2003), es una enseñanza proposicional orientada al proyecto.

El Libro Blanco de la Arquitectura (2005,p.192), recoge las competencias específicas de formación disciplinar y profesional que han de cumplir los títulos formativos de arquitecto, recogidos literalmente en el decreto que establece las

directrices generales propias de los planes de estudios actualmente vigentes, entre las que señala tres requisitos imprescindibles para el desarrollo de la actividad urbanística (4 y 5) de los once que considera:

1. La aptitud para elaborar proyectos arquitectónicos que satisfagan a la vez las exigencias estéticas y técnicas.
2. Un conocimiento adecuado de la historia y de las teorías de la arquitectura, así como de las artes, tecnologías y ciencias humanas relacionadas.
3. Un conocimiento de las bellas artes en tanto que factor susceptible de influir en la calidad de la concepción arquitectónica.
4. Un **conocimiento adecuado del urbanismo, la planificación y las técnicas** aplicadas en el proceso de planificación.
5. La **capacidad de comprender tanto las relaciones entre las personas y las creaciones arquitectónicas y entre éstas y sus contornos**, como la necesidad de **armonizar entre éstos las creaciones arquitectónicas y los espacios**, en función de las necesidades y de la escala humana.
6. La capacidad de comprender la profesión de arquitecto y su función en la sociedad, en particular elaborando proyectos que tengan en cuenta los factores sociales.
7. Un conocimiento de los métodos de investigación y preparación del proyecto de construcción.
8. El conocimiento de los problemas de concepción estructural, construcción e ingeniería civil vinculados con los proyectos de edificios.
9. Un conocimiento adecuado de los problemas físicos y de las tecnologías, así como de la función de los edificios, de forma que se dote a éstos de todos los elementos para hacerlos internamente confortables y para protegerlos de los factores climáticos.
10. Una capacidad técnica que le permita concebir edificios que cumplan las exigencias de los usuarios, respetando los límites impuestos por los imperativos presupuestarios y las regulaciones en materia de construcción.

11. Un conocimiento adecuado de las industrias, organizaciones, reglamentaciones y procedimientos necesarios para realizar los proyectos de edificios y para integrar los planos en la planificación.

Esta relación de competencias específicas limita la adquisición de competencias requeridas para el perfil profesional de Urbanista, al limitar sólo dos de sus requisitos imprescindibles a capacidades vinculadas directamente con la práctica de la planificación urbana.

Entre los saberes que se le exige al arquitecto, y que tienen vinculación con el planeamiento urbanístico y con el análisis del territorio, dentro del área de “Urbanística y ordenación del territorio”, que supone el 12% del total de los créditos del grado, cabe señalar los siguientes, entre los que se señalan varios saberes prioritarios relativos al análisis del territorio:

- MÉTODOS URBANÍSTICOS (4,55 créditos). Comprensión o conocimiento de los **fundamentos metodológicos del planeamiento urbano** a diferentes escalas y de la ordenación territorial y metropolitana, **en su relación con el diseño urbano y edificatorio**.
- ECOLOGÍA Y SOSTENIBILIDAD (4,24 créditos). Comprensión o conocimiento de la **responsabilidad del arquitecto** respecto a los principios básicos de ecología, de sostenibilidad y de conservación de los recursos y del medio ambiente en la edificación, el urbanismo y el paisajismo.
- SOCIOLOGÍA E HISTORIA URBANAS (4,24 créditos). Comprensión o conocimiento de las **relaciones entre el medio físico y el medio social** y de las bases de la **teoría e historia de los asentamientos humanos, de la sociología, de la economía urbana y de la estadística** como fundamentos de los estudios territoriales y urbanísticos.
- CIENCIAS DEL MEDIO FÍSICO (3,82 créditos). **Comprensión o conocimiento de las bases de climatología, geomorfología, geología, hidrología y edafología** precisas para abordar los estudios territoriales, urbanísticos y paisajísticos.

- **MORFOLOGÍA Y REPRESENTACIÓN DEL TERRENO** (4,05 créditos). Comprensión o conocimiento de las **bases de topografía, hipsometría y cartografía** y de las técnicas de modificación del terreno precisas para realizar estudios y proyectos de carácter territorial, urbanístico y paisajístico y para practicar deslindes y parcelaciones.
- **FUNDAMENTOS LEGALES** (2,89 créditos). Comprensión o conocimiento del **marco legal del desempeño profesional** en lo relativo a la salud, la seguridad y el bienestar públicos y a la reglamentación civil, administrativa, urbanística, de la edificación y de la industria.

Sin embargo, parece que la vinculación real entre estos requisitos y la formación académica que reciben los arquitectos españoles, con objeto de satisfacer las capacidades requeridas a los urbanistas no es directa. El Libro Blanco de la Arquitectura recoge la necesidad de considerar las enseñanzas orientadas a la práctica urbanística como una extensión especializada de los estudios actuales que complementen la formación de base recibida durante los estudios de Grado. Desde el LBA se reconoce la necesidad de complementar la actividad del arquitecto urbanística, que comprende actividades profesionales que pueden entenderse como ampliaciones de escala de las propias del sector de la edificación, con otras disciplinas y métodos muy diferenciados de los adquiridos por los arquitectos. Se señala la necesidad de que los másteres o cursos de posgrado refuercen las competencias de planeamiento urbano y ordenación territorial, al ser éstas las que más refuerzo requieren en la titulación actual (LBA, 2005)

3.5.3.3 La formación de los Ingenieros Civiles

Los Ingenieros Civiles, o Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, en adelante ICCP, es otro de los colectivos, junto con el de los arquitectos, con capacidad regulada para ejercer la profesión de urbanista tal y como se recoge en las disposiciones del ordenamiento jurídico estatal de enseñanzas Técnicas, según Ley de 20 de julio de 1957.

El urbanismo, es un bloque optativo de especialización en la titulación de Ingeniería de caminos, canales y puertos, desde los primeros planes de estudio, siendo el primero, el determinado por la Orden Ministerial de 29 de mayo de 1965.

Del examen del ordenamiento jurídico vigente viene a resultar que el Título de ICCP otorga a sus poseedores una plena competencia para actuar en las materias de Urbanismo, Ordenación del Territorio, Medio Ambiente, Aguas, Transportes y Construcción, les faculta especialmente para la realización de estudios, informes, dictámenes, proyectos, planes, dirección de obras, inspección, vigilancia, modificación, mantenimiento, conservación y explotación de un gran número de Obras, así como para participar en la gestión de los correspondientes servicios relacionados (Libro Blanco del título de Ingeniería Civil, 2004).

En relación a la especialidad de Urbanismo, a los ICCP les corresponden las atribuciones configuradas por el Decreto de 23 de noviembre de 1956, entre las cuales, y relacionadas con el urbanismo les corresponden:

- Proyectos de planificación territorial.
- Estudios de análisis regional.
- Estudios de impacto ambiental del planeamiento urbanístico.
- Estudios de impacto ambiental para el diseño de infraestructuras.
- Estudios de impacto demográfico y social.
- Colaboración y asesoramiento en la redacción de planes generales.
- Colaboración y asesoramiento en la redacción de planes parciales.
- Colaboración y asesoramiento en la redacción de planes urbanísticos derivados.
- Informes técnicos.
- Dirección técnica de empresas de planeamiento y medio ambiente.

La incorporación del urbanismo en los planes de estudio de ICCP se produjo con un evidente retraso respecto de los arquitectos y lo hace dada la necesidad de incluir conocimiento sobre los servicios urbanos. En el Plan de Estudios del 57 había diversas asignaturas de espacialidad como “Transportes Urbanos, Vialidad Urbana y técnicas Urbanas”. Sin embargo, hasta bien entrados los años 70 o inicio de los 80, la materia de Urbanismo no será cursada por todos los alumnos sino como asignatura de una espacialidad (Ureña y francés, 1999).

Es durante los años 70 cuando el Colegio de ICCP toma conciencia del campo profesional que puede reabrir a los Ingenieros en el Urbanismo y de la escasa formación que estos reciben y promueve una serie de Cursos de Urbanismo, Planificación territorial y Ordenación territorial. Finalmente, se incorporan los estudios de Urbanismo al tronco común de los estudios ubicándolos en los últimos años de carrera, de manera paralela al establecimiento de la especialidad de Urbanismo y Ordenación del Territorio, en los dos últimos años de una carrera de seis. Esta especialidad cuenta con una asignatura obligatoria en cada curso, “Planificación Urbana” en quinto curso y “Ordenación del territorio” en sexto, y una serie de asignaturas optativas, cuya orientación mantiene un marcado carácter ingenieril y más o menos afines al estudio del territorio, entre las que cabe mencionar: “Hidrología de Superficie y Subterránea, Estructuras Socioeconómicas, Servicios Urbanos, Proyectos, Ingeniería Ambiental, Ingeniería Civil y Ecología, e Impactos ambientales de la Ingeniería Civil”, de las cuales han de elegir tres en quinto curso, mientras que en sexto curso, han de elegir dos asignaturas entre las siguientes: “Ingeniería Ambiental, Recursos y Planificación Hidráulica, El paisaje en la Ingeniería, Métodos y Técnicas de Planificación Territorial, Técnicas y Transportes Urbanos”.

A partir de los años 90, cuando se establecen las materias troncales para todas las Escuelas de Caminos, es cuando aparece una cierta línea de formación en Urbanismo, al incorporar una materia en primer ciclo de “Transporte y Territorio” y otra en segundo, de “Urbanismo, ordenación del territorio y Medio Ambiente”, que va asociada a una mayor conciencia de las implicaciones territoriales de las

infraestructuras y de las oportunidades que ofrecen para la planificación y el diseño urbano.

Sin embargo, en la adaptación de los estudios al EEES, la especialidad de Urbanismo, tradicional en los planes de estudio de los Ingenieros de Caminos, Canales y puertos en España, queda difuminada en la nueva configuración de los estudios, organizados en cuatro títulos de grado de 240 créditos europeos cada uno, respectivamente conducentes a los cuatro perfiles profesionales de ingeniero desarrollados en el proyecto del Libro Blanco del Grado en Ingeniería Civil y refrendados externamente, cuyas denominaciones serían las siguientes:

- Ingeniero en Cimientos y Estructuras.
- Ingeniero en Construcción y Edificación.
- Ingeniero en Hidráulica y Medio Ambiente.
- Ingeniero en Transporte y Territorio.

Esta formación de Grado en ingeniería civil, de carácter generalista, se puede completar con una formación de segundo ciclo que otorgaría el título de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, daría acceso a la tesis doctoral y conduciría al perfil de experto en ingeniería civil orientado a la investigación o al ejercicio profesional avanzado. Los contenidos formativos de este segundo ciclo tendrían una parte común en torno al 50% y serían esencialmente transversales, dirigidos a ampliar las competencias de carácter generalista hasta niveles equiparables a los que proporcionan los estudios europeos de excelencia reconocida internacionalmente.

En estos estudios de segundo ciclo, conducentes a la obtención del Máster en Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos, el contenido lo determina cada escuela universitaria. Del análisis de los contenidos de los estudios de Máster de la Universidad Politécnica de Cataluña³⁴ y de la Universidad Politécnica de

³⁴ <https://www.upc.edu/aprender/estudios/masteres-universitarios/ingenieria-de-caminos-canales-y-puertos>

Madrid³⁵ se deduce que ninguna de las asignaturas troncales es relativa a materias afines al urbanismo.

Tan sólo se detecta la presencia de una materia optativa, relativa a la “Ingeniería de la Sostenibilidad y el Desarrollo”, con una dedicación total de 125 horas, que permitiría una aproximación al análisis del territorio, y que pretende contribuir a adquirir la capacidad para analizar y diagnosticar los condicionantes sociales, culturales, ambientales y económicos de un territorio, así como para realizar proyectos de ordenación territorial y planeamiento urbanístico desde la perspectiva de un desarrollo sostenible, y otra materia, “Ordenación Urbanística e Infraestructuras de los Servicios Urbanos”, con una dedicación de 125 horas, cuyo objetivo básico es el estudio técnico de las infraestructuras de los diferentes servicios urbanos que caracterizan la urbanización de la ciudad moderna, desde una visión urbana, es decir al servicio de la ciudad y de sus elementos físicos (espacios públicos, parcelas y edificios), que integre y reproduzca los aspectos funcionales, de cálculo, dimensionamiento y disposición de cada servicio de forma conjunta en el espacio público urbano.

Para ello se exige que el alumno previamente entienda y lea los planos urbanos, a través de la diferenciación de las distintas formas del crecimiento urbano y de la estructura de las tramas viarias (objetivo complementario de la asignatura), capacidades que deben haberse adquirido en los estudios generalistas de grado.

La asignatura busca el esfuerzo de síntesis de los conceptos tecnológicos de otras materias propias de la carrera para transmitirlos desde esta nueva visión conjunta al servicio de construcción de la ciudad y de sus elementos, de la conformación y buen uso del espacio urbano.

35

http://www.upm.es/Estudiantes/Estudios_Titulaciones/Estudios_Master/ProgramasMaster

La gama de estudios de postgrado se completaría con los de especialización del grado basados en extender la formación tecnológica de éste y por tanto perfectamente diferenciados de la ampliación de la formación generalista que constituye la solución propuesta en el proyecto de Grado para el nivel de postgrado.

Ello pone en evidencia la ausencia de una línea conductora en los planes de estudio sobre la temática del urbanismo y la ordenación del territorio, que tenga unas bases científicas previas, que pase por materias pretecnológicas y que se desarrolle en materias aplicadas (Ureña y Francés, 1999).

3.5.3.4 La formación de los ambientólogos

Un ambientólogo, según definición de la Coordinadora Estatal de Ciencias Ambientales, es el titulado que dispone de "formación adecuada en los aspectos científicos y sociales del Medio Ambiente, permitiendo una orientación específica hacia los aspectos de gestión medioambiental, planificación territorial y ciencias o técnicas ambientales".

La creciente preocupación por las cuestiones ambientales entre los gobernantes y la opinión pública de los países de la Unión Europea ha movido a las instituciones universitarias a ofrecer enseñanzas y titulaciones específicas sobre la cuestión, tanto desde la perspectiva de las Ciencias Experimentales como de la Ingeniería, desde hace una veintena de años, bajo las denominaciones genéricas de Ciencias Ambientales (Environmental Sciences) o Ingeniería Ambiental (Environmental Engineering), en virtud de la perspectiva con la que se afrontan tales enseñanzas. La notable diversidad económica, política y social de los países es responsable de que aquella preocupación por el entorno y por la mejora ambiental haya ido abriéndose camino a un ritmo diferente en cada caso, y de ahí la variabilidad temporal de su plasmación en iniciativas docentes específicas, por lo que no puede fijarse una fecha concreta general de principio de las mismas (Libro Blanco del Grado en Ciencias Ambientales, 2005). En España los estudios de Ciencias Ambientales se instauraron en 1994.

Dentro de los diversos perfiles profesionales de los Licenciados en Ciencias Ambientales, nos interesan los relativos a la planificación territorial. En este sentido, el Libro Blanco define las funciones más conocidas desempeñadas son

la planificación sobre la de gestión de residuos, la planificación sobre espacios naturales, la elaboración y desarrollo de las agendas 21 locales y territoriales, la elaboración de Planes de Acción Ambiental, la gestión de planes de desarrollo local, la elaboración de declaraciones de impacto ambiental, la inspección y vigilancia ambiental de proyectos, la ordenación del territorio y la planificación territorial estratégica, la evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica, asesoramiento técnico en materia de medio ambiente, en la valoración económica de los bienes, servicios y recursos ambientales, en fiscalidad y normativa ambiental, en políticas económicas ambientales, elaboración, ejecución y control de planes y proyectos referentes a la gestión del medio natural, así como la planificación y conservación de los recursos naturales, análisis y ordenación de paisaje, etc.

Para desarrollar estas competencias los ambientólogos reciben una formación unos estudios con un marcado contenido multidisciplinar, otorgando a los titulados la formación adecuada para abarcar los problemas ambientales desde diversos ámbitos del conocimiento. Los futuros graduados deben tener conocimientos acerca de los aspectos teóricos y prácticos de las Ciencias Naturales y Sociales, así como las herramientas necesarias para aplicar los conocimientos a la práctica.

Las características básicas y generales de la formación perseguida en el Grado de Ciencias Ambientales pretende alcanzar los siguientes objetivos generales:

- El perfil general del grado en Ciencias Ambientales debe estar orientado hacia la formación de profesionales con una visión multidisciplinar y global de la problemática ambiental, enfocada desde diversos sectores del conocimiento. El titulado en Ciencias Ambientales será capaz, desde esta visión amplia, de coordinar y completar los trabajos de especialistas en distintas áreas.
- Las enseñanzas conducentes a la obtención del título de grado en Ciencias Ambientales deberán proporcionar una formación adecuada en los aspectos científicos, técnicos, sociales, económicos y jurídicos del

medio ambiente. Esto es así porque un buen profesional del medio ambiente debe ser capaz de tratar la problemática ambiental con rigor y de forma interdisciplinar, de acuerdo con la complejidad de su ámbito de trabajo, teniendo en cuenta el resto de las problemáticas sociales y económicas de nuestra sociedad.

- Dicho grado formará profesionales con una orientación específica, teniendo en cuenta todos los aspectos citados, hacia la conservación y gestión del medio y los recursos naturales, la planificación territorial, la gestión y calidad ambiental en las empresas y administraciones, la calidad ambiental en relación con la salud, así como la comunicación y educación ambiental, bajo la perspectiva de la sostenibilidad.
- Estas enseñanzas dotarán a los profesionales de los conocimientos, técnicas y herramientas prácticas necesarias para la consecución de los todos objetivos propuestos y para permitirles mantener una actitud abierta y autodidacta frente a las nuevas problemáticas y realidades ambientales, la nueva legislación y tecnologías, así como las nuevas preocupaciones y percepciones socio ambientales.

Para alcanzar estos objetivos, los ambientólogos reciben la siguiente formación. Los contenidos formativos mínimos se estructuran en siete bloques temáticos: el primero y el segundo constituyen contenidos básicos sobre las principales ciencias que debe conocer un ambientólogo; los tres siguientes presentan una formación eminentemente práctica; el sexto se refiere a ciertas materias transversales o transdisciplinarias, es decir, abarcadas desde diversas perspectivas y que explican la multidisciplinariedad característica de los ambientólogos; y el último se basa en los instrumentos necesarios que debe conocer un profesional del medio ambiente para aplicar los conocimientos prácticos adquiridos.

A continuación, se definen los bloques temáticos con un descriptor general que orienta sobre aquellas materias que deben impartirse en cada uno de ellos. Entre paréntesis se indica el peso porcentual que se ha atribuido a cada uno de los bloques temáticos definidos, con respecto al 100% del contenido troncal común de la titulación a impartir en todas las universidades españolas.

Bloque I.- CIENCIAS EXPERIMENTALES (35%):

Sub-bloque I. A.- Bases científicas generales (12%): (bases matemáticas, físicas, químicas, geológicas y biológicas fundamentales aplicadas al medio ambiente).

Sub-bloque I. B.- Bases científicas del medio natural (23%): (medio físico, sistemas hidrológicos, suelos, sistemas atmosféricos y climáticos, componentes microbianos, flora y vegetación, fauna, sistemas ecológicos).

Bloque II.- CIENCIAS SOCIALES, ECONÓMICAS Y JURÍDICAS (10%): (sociedad, economía y medio ambiente, políticas ambientales, derecho ambiental, administración pública).

Bloque III.- TECNOLOGÍA AMBIENTAL (15%): (fundamentos de ingeniería ambiental, evaluación y control de la contaminación, técnicas para la mejora de la calidad del aire, agua y suelos, gestión de residuos, rehabilitación y restauración ambiental).

Bloque IV.- GESTIÓN Y CALIDAD AMBIENTAL EN EMPRESAS Y ADMINISTRACIONES (12%): (evaluación de impacto ambiental, sistemas de gestión ambiental, auditorías ambientales, gestión energética, eco eficiencia, riesgo ambiental, prevención y salud pública).

Bloque V.- CONSERVACIÓN, PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL MEDIO NATURAL, RURAL Y URBANO (12%): (ordenación del territorio, gestión de espacios naturales, recursos naturales, riesgos naturales, paisajismo, conservación de la naturaleza).

Bloque VI. - CONOCIMIENTOS Y TÉCNICAS AMBIENTALES TRANSVERSALES (8%): (elaboración y gestión de proyectos ambientales, cambio global, desarrollo sostenible, comunicación y educación ambiental, intervención social y participación pública).

Bloque VII.- MATERIAS INSTRUMENTALES (8%): (sistemas de información geográfica, teledetección, cartografía temática, técnicas instrumentales de análisis ambiental, estadística aplicada al medio ambiente).

Los estudios de Ciencias Ambientales tienen un carácter multidisciplinar, a la vez que integrador, de los conocimientos, mediante el estudio de materias muy diversas, que se rige por un mismo hilo conductor, la sostenibilidad, experimentando un proceso de crecimiento constante hasta la actualidad, dada la calidad y variedad de destrezas, habilidades y competencias versatilidad de los graduados requeridas en un vasto abanico de oportunidades profesionales.

3.6 Principales resultados del capítulo

El esquema de trabajo: información urbanística, análisis y diagnóstico de los condicionantes territoriales, formulación de criterios y objetivos, establecimiento de alternativas de planeamiento y elección del modelo territorial, generalizado en la práctica del planeamiento en España, favorece una interpretación esquemática y deductiva del proceso de adopción de decisiones que sin embargo, parece no adaptarse adecuadamente a la realidad compleja que, en cada caso, condiciona el proceso de planificación urbana.

Es criticable la secuenciación de las fases en cuanto a que limitan la retroalimentación y la actualización del conocimiento, desarrollado en etapas iniciales y quedando éste, en muchos casos, desfasado respecto a la fase de determinación de directrices y propuestas, lo que hace que éstas pierdan su valor al estar fundamentadas en información no válida por obsoleta.

El análisis de la información urbanística debería de estar presidido por los criterios objetivos que guían el proceso de elaboración de planeamiento, los cuales irán siendo revisados, matizados o cambiados en función del resultado del análisis y que serán la base para la formulación de las propuestas de ordenación.

Los criterios de sostenibilidad, sirven para orientar el análisis de las variables del territorio, pero además deben contar con indicadores que sirvan para establecer un patrón de referencia sobre el que evaluar las actuaciones derivadas del planeamiento.

Es habitual que esta fase informativa, además de limitarse a fases iniciales del desarrollo del plan, se reduzca en muchos casos a una mera acumulación de información o de datos relativos al territorio, respondiendo a la propia denominación otorgada en la legislación: “Información Urbanística”, en vez de a

un verdadero “Diagnóstico territorial”, carente en un buen número de casos de un mínimo análisis y tratamiento que permitan ni su comprensión ni la de la realidad territorial que supuestamente están describiendo y analizando. Los instrumentos de desarrollo recogen un listado de aspectos, que teóricamente pueden condicionar o determinar el uso del territorio, y sobre los que se debe realizar el análisis y diagnóstico territorial. Estos contenidos, se han convertido, generalmente, en la única información de partida considerada en la redacción de los planes.

Tal como defiende Terán (2009), para conseguir una aproximación realista al territorio, junto al análisis científico-técnico, basado en la utilización de la información urbanística y técnicas cuantitativas y cualitativas, que proporcionan una visión sobre el territorio eminentemente objetiva y tecnificada, hay que incorporar las experiencias y teorías que aporta la historia (conocimiento práctico e histórico) y la aproximación subjetiva, proveniente del ciudadano, habitante de un territorio o usuario sin más, a través de los procesos de participación pública.

En el planeamiento, una vez obtenida la imagen más realista posible del territorio (a partir de las aproximaciones objetiva y subjetiva), habrá además que determinar el modelo territorial a perseguir en base a unos criterios y objetivos preestablecidos y condicionados por el propio diagnóstico que deben tender hacia la consecución de la sostenibilidad, equidad y justicia social. Este proceso se debe realizar teniendo siempre presente la capacidad de gestión, financiación y compromiso político y social que haga posible su puesta en práctica.

En este sentido juegan un papel determinante los indicadores³⁶, que deben ser utilizados como fuente de información y como herramientas de evaluación del modelo territorial. Indicadores que deben orientar el análisis del territorio a través del estudio de diferentes variables que respondan a la singularidad de cada espacio y a los objetivos y criterios del planeamiento.

³⁶ Ver ejemplos en el capítulo 3.3.

En definitiva, el análisis territorial debería prolongarse a lo largo de todo el proceso de planeamiento, durante la definición del plan y durante su vigencia ya que los resultados de éste deben ir retroalimentando las decisiones y políticas urbanas.

Es remarcable, en la Evaluación Ambiental de planes urbanísticos, el papel que juegan los procesos de consultas como elemento de fuente de información, control y para la toma de decisiones.

Los instrumentos de Evaluación Ambiental, a pesar de sus innegables deficiencias, entre las que destaca una visión sesgada de la sostenibilidad desde la perspectiva ambiental, están contribuyendo a mejorar la racionalidad del planeamiento. De igual manera cabe esperar que lo hagan los Informes de Sostenibilidad Económica³⁷ en la medida en que de su inclusión se deriva la necesidad de justificar la viabilidad y sostenibilidad económica de las actuaciones propuestas por el planeamiento.

Desde diversos foros se mantiene la idea de la necesidad de dar a la sociedad civil, a la ciudadanía, un mayor papel en la toma de decisiones, como agente clave en diseñar y desarrollar actuaciones de tal manera que su participación supere la capacidad de decidir en proyectos o planes de alcance local para tomar parte de las decisiones supralocales, en las políticas territoriales de manera efectiva que requieren nuevos instrumentos, suficientemente flexibles como para adaptarse a los cambios e incorporar a la gran diversidad de nuevos actores que están emergiendo, avanzar hacia lógicas de democracia directa, reduciendo las estructuras y las organizaciones de intermediación y desarrollando herramientas para realizar una escucha activa de la red, haciendo partícipes a los ciudadanos garantizando que el modelo de ordenación del territorio y urbanístico sea el resultado de la voluntad de los ciudadanos de configurar modelos de transformación urbana que fortalezcan y mejoren la calidad de vida social y ambiental de los ciudadanos y que no respondan a intereses particulares meramente mercantiles y especulativos..

³⁷ Exigidos a partir de la Ley de Suelo de 2007 y cuya eficacia aún no es valorable debido a la ralentización de la actividad urbanística y a la escasa aprobación de planes en el último decenio.

Se detecta falta de claridad informativa y de transparencia en todas las decisiones relativas a urbanismo, compromiso con los resultados, el seguimiento de los mismos. En ese sentido, la justicia está jugando un papel determinante. No es novedad la anulación de desarrollos urbanísticos por Tribunales Superiores de Justicia, pero sí parece novedosa la argumentación de una serie de sentencias recientes dictaminadas por un grupo de magistrados, que frente a argumentos de forma³⁸, entran al fondo de la cuestión defendiendo la racionalidad técnica del planeamiento de acuerdo a los principios de sostenibilidad y de primacía del interés general, alegando en todos ellos la ausencia de motivación, justificación, racionalidad y coherencia de sus propuestas con los principios de desarrollo sostenible que establece el TR de la Ley de Suelo de 2008 así como otros elementos de referencia para el desarrollo del modelo territorial como la Estrategia Territorial Europea (ETE).

Otro de los aspectos clave a la hora de evaluar la calidad de un plan urbanístico es la capacidad técnica de los equipos redactores. De ello depende la consideración adecuada de todas las variables necesarias para la evaluación de un determinado territorio y la definición de propuestas acertadas.

Tradicionalmente el objetivo del planeamiento urbanístico ha sido el de construir la ciudad para satisfacer unas necesidades de habitabilidad para la población. Con el paso de los años, el objetivo del urbanismo se ha ido ampliando. Criterios relativos al medio físico (aspectos ambientales, integración de la ciudad en el medio rural, conservación de espacios naturales, diseño de zonas verdes, cambio climático, etc.) y al medio socioeconómico (aumento de la inmigración, desequilibrios espaciales, inadecuación de equipamientos, calidad de vida, etc.) han introducido nuevos parámetros a considerar en la práctica urbanística que han de ser tratados por expertos en la materia que

³⁸ “La justicia pone coto al urbanismo desenfrenado”
http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/07/06/valencia/1373132989_618024.html

permitan interrelacionar sus elementos con objeto de establecer unas estrategias de ordenación adecuadas a la realidad territorial.

Este cambio de aproximación al planeamiento ha contribuido a que progresivamente, los equipos redactores de planeamiento, hayan incorporado a su plantilla profesionales de diversas disciplinas entre los que se incluyen abogados, sociólogos, economistas, ambientalistas, historiadores, geógrafos, etc. Las ciencias sociales se han convertido en instrumentos clave para afrontar el urbanismo siendo la Geografía y las Ciencias Ambientales las que cada vez juegan un papel más determinante en el desarrollo de la práctica urbanística. No sólo en la fase analítica si no en la propositiva..

En España, sin embargo, la enseñanza del urbanismo se ha vinculado tradicionalmente a estudios técnicos, arquitectos e ingenieros, que han afrontado esta aproximación al planeamiento con mayor o menor acierto en función de su interés y capacidad. En los años más recientes, el urbanismo se ha introducido en diversos títulos académicos con asignaturas puntuales en las que se tratan los aspectos desde una perspectiva parcial.

Entre las opciones posibles existen, los títulos que imparten el urbanismo como especialidad, previa adquisición de conocimientos básicos que resultan imprescindibles para la práctica (arquitectura e ingeniería); los cursos de especialización (másteres y doctorados) que se enfocan hacia conocimientos y capacidades específicos multidisciplinares para ejercer la práctica planificadora y los títulos, que por su vinculación con el estudio del territorio y las relaciones sistémicas que se dan en este (Geografía y CC. Ambientales principalmente) incorporan en sus itinerarios algunas asignaturas relativas al urbanismo y a la ordenación del territorio, pero sobre todo, asignaturas específicas que permiten una aproximación multidisciplinar al conocimiento del mismo a través del conocimiento del medio, y de los métodos y técnicas para su análisis.

Resultado de este sistema es la formación de profesionales de distintas disciplinas, que a lo largo de su vida académica adquieren distintos enfoques, que a veces es difícil de sincronizar y complementar a la hora de llevarlos a la práctica.

Así, los geógrafos son los encargados de analizar el territorio tanto en sus dimensiones ambientales, económicas y sociales como en sus interrelaciones y

de interpretarlo y por ello reciben una formación orientada, al menos teóricamente, a ello. Sin embargo, son otras disciplinas las que tradicionalmente han dado lugar a los profesionales del urbanismo, motivado probablemente por la elevada componente técnico-jurídica del planeamiento. Arquitectos e ingenieros, y especialmente los primeros, con una capacidad más proyectual sobre el territorio han sido y siguen siendo los actores clave en la práctica urbanística. Sin embargo, su conocimiento e interés por el territorio ha estado limitado tanto por su formación académica en un marco en el que el planeamiento se limitaba a la definición de suelo urbano y urbanizable como por las exigencias de la práctica planificadora en sí.

Aunque la percepción de ingenieros y arquitectos sobre la necesidad de tener en cuenta las consideraciones ambientales en el planeamiento ha cambiado como consecuencia de un mayor concienciación ambiental generalizada y de exigencias normativas, éstos generalmente carecen de la capacidad analítica que aportan los geógrafos y de la capacidad evaluadora para analizar las consecuencias del urbanismo sobre el territorio que aportan los ambientólogos, o los condicionantes y consecuencias socioeconómicas del urbanismo, que aportan sociólogos, economistas, de las implicaciones jurídicas de ciertos actos, que aportan los juristas, etc., resultando cada vez más necesaria su estrecha colaboración.

Aunque cada vez más presentes en la redacción de planes, y extendiéndose, cada vez más, esta participación a la parte propositiva y formulación de directrices de intervención, y en la evaluación y seguimiento del grado de cumplimiento y efectividad de estos planes, los geógrafos junto con el resto de especialistas deberían mejorar los mecanismos de colaboración, en el ámbito académico, profesional y administrativo, para dar respuesta a las necesidades actuales del urbanismo y la planificación.

En otros países de nuestro entorno esta necesidad de colaboración disciplinar se sustituye por un grado formativo exclusivo dedicado a la formación de urbanistas o en sistemas de habilitación enfocados para el desarrollo de la práctica, cuya implementación podría resultar de interés en España, para

favorecer el reconocimiento y profesionalización de la práctica y alcanzar objetivos orientados a unos criterios plurales provenientes de las distintas disciplinas involucradas.

4 EL ANÁLISIS TERRITORIAL EN LAS BASES NORMATIVAS

En el presente capítulo se procede a señalar cómo ha sido tratada la cuestión del análisis territorial como elemento para conferir racionalidad científica al planeamiento urbanístico en la persecución de sus objetivos generales de equidad, justicia social y sostenibilidad ambiental, social y económica, desde el análisis del marco legislativo y normativo que rige el planeamiento, puesto que es el punto de partida que determina tanto la metodología de desarrollo del planeamiento como el contenido del mismo. Estas cuestiones aparecen en los desarrollos pre ambulares de los textos normativos y en el desarrollo del contenido de las diferentes legislaciones estatales del suelo, desde la primera Ley de 1956 hasta la actual Ley 7/2015 de suelo y regeneración urbana.

Con el fin de determinar en qué grado la legislación estatal y autonómica de suelo ha incorporado los criterios de sostenibilidad y racionalidad territorial a su desarrollo se procede a analizar su contenido a escala estatal y autonómica.

La consecución de los objetivos del planeamiento es difícilmente cuantificable de manera objetiva. Sin embargo, existen numerosos indicadores aplicables al planeamiento, validados por diferentes organismos (Naciones Unidas, Unión Europea, Ministerio de Fomento, etc.) que permiten establecer unos rangos de sostenibilidad en los que enmarcar los planes. La densidad de vivienda, la reserva de suelo para zonas verdes, la disponibilidad de recursos para el abastecimiento son algunos aspectos clave que condicionan un determinado modelo territorial. Junto a estos existen otros muchos aspectos que hay que analizar tanto para conocer la realidad territorial a la que el urbanismo debe dar respuesta como para poder evaluar la contribución de los instrumentos de planeamiento a la consecución de los objetivos previstos.

El análisis de la legislación de suelo estatal y autonómica permitirá detectar los criterios generales que han orientado el modelo territorial de manera general mediante el estudio de su desarrollo preambular y detectar cómo se incorpora

la sostenibilidad y los criterios mínimos exigidos por ley para alcanzar el modelo territorial previsto en la ley.

El análisis del desarrollo normativo a escala autonómica permitirá detectar el contenido exigido a los instrumentos de desarrollo en cuanto a aspectos del territorio y bajo qué parámetros (métodos de análisis, indicadores, etc.) y determinar en qué medida éste es válido para contribuir a la sostenibilidad del modelo territorial. El fin de este estudio es detectar aspectos positivos dentro del amplio sector normativo que rige el urbanismo en España que puedan servir de ejemplo o buenas prácticas para otros territorios.

4.1 Los criterios de sostenibilidad en la legislación estatal de suelo

4.1.1 Las primeras leyes con incidencia urbanística en España

Previo a la institucionalización del urbanismo en la primera Ley de Suelo de 1956 el urbanismo español se regía por una serie de disposiciones inconexas que, como recoge el punto primero de la Exposición de Motivos, no formaban un conjunto orgánico. La Ley de Ensanche de Poblaciones de 1864, tenía como principal instrumentalizar, facilitar y fomentar la rápida edificación de viviendas o alojamientos, más que ordenar la ciudad³⁹ (Terán, 1978:93). Para ello la Ley dividía las zonas del Ensanche en base a unos criterios muy flexibles que descansaban en principios de carácter administrativo y financiero más que en principios urbanísticos (Salom, 2011:87).

La modificación de esta Ley, en 1876, incorpora las primeras ordenanzas urbanísticas de ensanche, mediante la exigencia a los ayuntamientos de determinar la extensión de la zona próxima del ensanche, dentro de la cual no se podía construir ninguna edificación, así como las reglas a las que deberían

³⁹ “...quedaban fuera de atención los problemas de interior de los deteriorados cascos, en especial sus aspectos higiénicos y funcionales, así como, por otra parte, la demanda, creciente con la industrialización incipiente, de vivienda para las clases sociales que no podrían satisfacer los costes derivados de las características con que se desarrollaba el ensanche (...)”

someterse las construcciones que se hiciesen dentro y fuera del ensanche. A finales de siglo comienzan a aparecer suburbios fuera de los límites previstos de los ensanches y se pone en falta la ausencia de una normativa urbanística que abarque todo el término municipal (Bassols citado en Salom (2011, p.89)) y resuelva los nuevos problemas urbanos).

La Ley de Saneamiento y Mejora Interior, de 1895, no incorpora ninguna innovación en materia urbanística al limitar sus determinaciones a simples operaciones formales de remodelación de parcelas sin ninguna vinculación a problemas de índole social ni con la política sanitaria y de fomento de la vivienda obrera.

En 1914, surge un Proyecto de Ley sobre creación y régimen de zonas urbanas en las grandes poblaciones, que, tal y como recoge Bassols (1973, p. 363) citado en Salom (2011, p.89), se puede considerar “el primer intento de regulación de urbanización de los suburbios y una nueva concepción del régimen urbanístico de la expansión de las ciudades. En su Preámbulo se pone de manifiesto el fenómeno de la expansión de la urbanización sin criterio y con la única finalidad de obtener beneficios económicos y se recoge la necesidad de hacer frente a la situación anárquica derivada de la creación de nuevos suburbios “inmundos y misérrimos” y a la aparición de desequilibrios territoriales “dándose el caso de que el contraste más deplorable se ofrezca en España entre el vivir de las grandes poblaciones y el de sus anejos o barriadas extremos”. En su artículo 1 determina criterios para establecer una zona de policía urbana (finalidad de control urbanístico) en los municipios de más de 100.000 habitantes y establecer el tránsito de población urbana a la rural y garantizar los servicios urbanísticos necesarios para mejorar la convivencia urbana y el carácter higiénico y sanitario” (Bassols citado en Salom, 2011, p. 89) persiguiendo una mejora de la calidad de vida en las áreas urbanas.

El artículo 1 del proyecto de Ley establece cuatro circunstancias para fijar las zonas exteriores al ensanche. Son los primeros condicionantes al crecimiento urbano recogidos en una normativa estatal que pretenden adecuar la urbanización al ritmo de crecimiento y conseguir una ordenación racional del

uso del suelo limitando su densidad para garantizar el bienestar de la población. Así, para la determinación de futuras zonas exteriores urbanas se ha de tener en cuenta:

- Densidad poblacional: 200 habitantes /hectárea para asegurar el acomodo de los sistemas de urbanización y las construcciones a los preceptos de la higiene. El criterio hace referencia a la población de hecho (población real en el momento de efectuar el censo) y no la de derecho (población oficial).
- Aumento gradual y progresivo de la población que arrojen las estadísticas oficiales, de tal modo que queden incluidos los terrenos que previamente puedan juzgarse como indispensables para el aumento de población en 25 años consecutivos (el plan se debe anticipar a los hechos en base a proyecciones de población basadas en datos estadísticos oficiales).
- Principios y reglas sanitarios para evitar el establecimiento de industrias insalubres, viviendas malsanas o focos de infección teniendo en cuenta las condiciones especiales en cada urbe de suelo, subsuelo, régimen de vientos, clima, etc. (las reglas han de adaptarse a las peculiaridades geográficas concretas de cada espacio)
- La conveniencia de comprender dentro de la zona urbana exterior los terrenos que puedan afectar a la seguridad de las viviendas y a las condiciones de salubridad como los ríos, torrenteras, bosques y plantaciones o terrenos insalubres (primera protección del suelo por presentar riesgo para la población y/o la urbanización).

En 1924, se aprueba el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales, que es considerado la pieza básica del urbanismo español hasta la Ley de Suelo de 1956 (García de Enterría y Parejo en Salom, 2011, p.92) al introducir conceptos urbanísticos básicos y limitaciones que deberían ser respetadas por los planeamientos municipales. A destacar:

- La exigencia de una serie de estándares urbanísticos:
 - 4 m²/habitante de “parques, jardines y terrenos para juegos y ejercicios físicos al aire libre”, que en ningún caso debería suponer menos del 10% de la superficie del sector.
 - Limitación de la ocupación del suelo al 50% del ensanche y 50 m²/hab. (lo que equivale a una densidad de 40 o 50 viv./ha.)
 - Anchura mínima de viales de 12 metros
 - Superficie mínima de patio de manzana de 200 m²/viv.
 - Dotación mínima de agua de 200 l/hab./día

Además, se incluía la obligación de formular planes de extensión para los municipios con población mayor de 100.000 habitantes y que hubiesen experimentado un crecimiento demográfico del 20% en la década de 1910 a 1920 (teniendo de nuevo en cuenta el criterio demográfico a los efectos de prever futuros crecimientos).

Previsiones que serán los referentes de las regulaciones posteriores de suelo, que hasta la promulgación de la Ley de Suelo de 1956 no se institucionaliza como derecho urbanístico y función pública, y que suponen un control sobre la clasificación y la edificación del suelo.

4.1.2 La Ley de Suelo de 1956

La Ley de suelo de 1956 (en adelante LS/56), determina por primera vez en el ordenamiento jurídico español, la regulación de aspectos relacionados con el régimen del suelo y la gestión urbanística y los planes urbanísticos.

Las mayores preocupaciones reflejadas en esta primera Ley del Suelo, se refieren a la ordenación urbana y a los problemas socioeconómicos del país. Por un lado, las ciudades habían crecido de forma aleatoria y desordenada, con problemas en muchos casos de infravivienda, debido en parte a la falta de regulación. Por otro, el despegue de la industria y de las grandes ciudades

estaba provocando desequilibrios territoriales desde el punto de vista económico y sociodemográfico, que en la ley se intentaban combatir elaborando un modelo nacional de desarrollo económico-territorial.

La Exposición de Motivos de la Ley, como justificación de su promulgación, y en aras a la consecución del equilibrio y bienestar social, anuncia que «la acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizan las economías agrícolas, industrial y urbana, formando unidades de gran estabilidad económico-social».

La Ley incorpora de esta manera la exigencia al planeamiento de basar sus determinaciones en criterios demográficos, buscar el equilibrio territorial desde una perspectiva supralocal y potenciar la mezcla de usos para alcanzar la sostenibilidad económico social.

En concreto, el artículo 3.3. señala que la competencia urbanística en orden al régimen de suelo tiene como función “asegurar el uso racional del suelo en cuanto al mantenimiento de una densidad adecuada al bienestar de la población” vinculando racionalidad con densidad poblacional.

La Ley establece además protección para los suelos rústicos y protección más especializada para los suelos especiales por tener determinadas condiciones ambientales, el paisaje y el patrimonio histórico (Ávila Orive 156 en Salom, 2011:95) y se exigen las siguientes limitaciones al planeamiento en aras de la sostenibilidad:

- La reserva de un porcentaje del 10% de la superficie ordenada de un sector («de cada polígono») a parques y jardines públicos (Art. 3.1.g), fuese cual fuese la cantidad de viviendas que allí se proyectaran.
- La necesaria protección, frente a cualquier transformación urbanística, de aquellos suelos destinados a usos agrícolas o forestales (Art.69.1).
- En suelo rústico se incorpora un coeficiente de edificación de 1 m³ como máximo por cada 5 m² de superficie (con excepciones para construcciones vinculadas a determinados fines sociales, asistenciales,

turísticos, educativos, sanitarios, etc. Y viviendas unifamiliares localizadas en zonas rurales siempre que no exista riesgo de formación de núcleo de población).

Bajo este marco legislativo, aunque como señala Matesanz (2009), al margen de él, comienza el desarrollo de los planes generales de ordenación que sustituyen a las ordenanzas municipales y comienza la urbanización acelerada del territorio español.

En pleno desarrollo económico en España, se acentuó la concentración territorial de la población en las áreas urbanas y el abandono del sector agrícola en favor de la industria. En 1962 se aprobó, además, la Ley de 21 de julio para la ejecución de los Planes de Vivienda y Urbanismo, que favoreció la duplicidad entre el planeamiento propuesto por la legislación urbanística (ordinario) y el realizado por la administración (operativo) (Perales en Matesanz, 2009). El Decreto 157/63 de Liberalización industrial y la Ley 197/11963 sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional siguieron el mismo camino y dieron total libertad a la instalación de industrias, fábricas, hoteles y restaurantes, independientemente de lo expresado por la Ley del suelo.

Paralelamente a esta situación de duplicidad en el planeamiento, en el plano económico aparecieron los Planes de desarrollo que se planteaban con una idea más global. Los dos primeros, el aprobado por la Ley 194/1961 de 28 de diciembre que fomentaba la industrialización de determinados lugares, y el segundo aprobado por la Ley 1/1969, sobre los polos de promoción del desarrollo, no trataban directamente los aspectos del planeamiento. Sin embargo, poco más tarde, el III Plan de desarrollo económico y social aprobado por la Ley 193/1972, que por primera vez tocaba aspectos territoriales, tuvo una influencia notoria sobre el planeamiento y la futura ley.

4.1.3 Texto refundido de la Ley de Suelo y ordenación urbana de 1976

En España, en 1975, en un ambiente convulso políticamente, se aprobó la reforma de la Ley del Suelo (Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley

sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS75)) a finales del periodo de dictadura franquista con el objetivo principal de limitar la especulación del suelo, que no se había impedido con la Ley del 56, abaratando el precio del suelo y de flexibilizar el planeamiento, dando cabida a la participación de promotores privados mediante el urbanismo concertado. Como señala Matesanz,(2009), aunque desde algunos sectores se defendía que el problema de la Ley del suelo de 1956 había sido la falta de cumplimiento, la necesidad de un planeamiento más dinámico y menos terminado de antemano cobraba fuerza por la influencia de la legislación internacional, como la francesa *Loi d'Oriention Foncier* de 1967 o la *Town and Country Act* inglesa de 1968. En 1976, salió a la luz su texto refundido aprobado por el Real decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril.

En este marco legal, se recoge el precedente de la competencia de ordenación del territorio desde una vertiente supramunicipal.

En palabras de Zoido (2005), la ley de 1975 modifica sustancialmente los instrumentos de planeamiento, ya que su objeto pretende además de la regulación urbanística, la de ordenación del territorio en su conjunto coordinándola con la planificación económica y social. Éstos quedan definidos en Plan Nacional de Ordenación, Planes Directores Territoriales de Coordinación, que podrán tener ámbito supra provincial, provincial o comarcal, los Planes Generales Municipales, que se desarrollarán, según los casos, en Planes Parciales, Planes Especiales, Programas de Actuación Urbanística o Estudios de Detalle.

Se crea la figura de los denominados planes directores territoriales de coordinación (PDTC), a los que se asigna «la misión fundamental de determinar las grandes líneas que han de orientar y coordinar la ordenación urbanística del territorio dentro de las previsiones de los planes de desarrollo y con la adecuada atención a los problemas del medio ambiente, y establecer el marco físico en el que han de desarrollarse coordinadamente las previsiones, localizables espacialmente, de la planificación económica y social», instrumentos planteados como idóneo para articular la planificación física y la económica que sin embargo, no han tenido el desarrollo esperado.

La LS/76 mantiene la figura de los planes nacionales de ordenación, que fueron creados por la LS/56, aunque con la denominación de plan nacional de urbanismo cuya finalidad era ser la cabecera del planeamiento urbanístico del territorio nacional, y que se mantienen en la reforma de la Ley de Suelo de 1992, hasta su anulación por la sentencia 61/97 del Tribunal Constitucional que lo declara inconstitucional al inmiscuirse en las competencias exclusivas autonómicas sobre ordenación del territorio. Respecto a la ordenación municipal la nueva ley mantenía sustancialmente el esquema anterior.

La LS/76 introduce los “estándares urbanísticos” o criterios mínimos legales, como técnicas de reducción de la discrecionalidad de planeamiento recogida en la LS56, que deberán ser cumplidos por los diferentes instrumentos de planeamiento dependiendo de las clases de suelo y que suponen una de las principales medidas para la satisfacción del interés público y la protección y ordenación de los recursos naturales (Salom 2011, p.99) al limitar la capacidad de decisión del planificador. Su incumplimiento supone una infracción administrativa fiscalizable por la autoridad judicial. Vinculado a la LS76, se desarrolla el reglamento de Planeamiento Urbanístico (RPU), aprobado por el real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, que desarrolla los contenidos exigibles a los Plan Generales de Ordenación y abunda sobre algunos de los “estándares urbanísticos” exigidos al planeamiento.

En cuanto a los contenidos exigibles al planeamiento cabe señalar los aspectos de “información urbanística” mínima sobre los que deben plantearse y justificarse las determinaciones del plan, descritos en el apartado 10.2 de la tesis sobre *El contenido del análisis territorial y su traslación al Plan*. Aspectos que han supuesto un catálogo de contenidos mínimos de las memorias informativas de buena parte de los planes generales de ordenación desarrollados en España, desarrollados con mayor o menor acierto en función del interés y capacidad técnica de los equipos redactores y sobre los que se profundizará en el apartado siguiente sobre el análisis del marco legislativo autonómico.

Los estándares urbanísticos en relación al planeamiento exigen a los planes generales y a las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento, las siguientes consideraciones:

Con carácter general para todo el ámbito de ordenación, los ayuntamientos deberán:

- Adoptar medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e históricos (...) (Art. 12.1.d de la LS/76), las cuales podrán basarse en la prohibición de ciertos usos o actividades en las zonas afectadas o en la imposición de ciertas obligaciones para evitar la degradación de esos determinados espacios y deberán tener en cuenta las regulaciones establecidas en la normativa protectora específica.
- En los PGOU se deberá prever, en relación a todo el suelo, como mínimo, 5 m²/habitante para el sistema general municipal de espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes (Art. 12.1.b de la LS/76).
- En el ámbito específico del suelo urbano; los PGOU deberán establecer dotaciones destinadas a espacios libres, zonas verdes y zonas deportivas, recreo y expansión públicas. Estas reservas son independientes del sistema general de espacios libres visto en el párrafo anterior (según Art. 29.1.d del RPU).
- El artículo 75 del TRLS/76 señala que: “en los planes parciales se deberá fijar una densidad que no podrá ser superior a setenta y cinco viviendas por hectárea...pudiendo ascender a 100 viviendas por hectárea, cuando las circunstancias urbanísticas de la localidad lo exijan, previo dictamen de la Comisión central de Urbanismo”.

En este punto cabe señalar algunas ineficiencias detectadas en los desarrollos normativos que han contribuido a mantener la discrecionalidad del planeamiento. Entre ellas se detecta la indeterminación de la ley en la referencia a la población de referencia (de hecho, o de derecho) a la que se han de referir los estándares señalados.

Como se pondrá de manifiesto a lo largo de la investigación, la indeterminación de ciertas definiciones en la ley da lugar a la utilización interesada de los estándares de referencia. En este caso, es importante señalar la significancia de este aspecto para planes generales de zonas con alta variación de población estacional.

Señalar también que los estándares urbanísticos son considerados de mínimos. Solo vinculan al plan como límite inferior; de forma que es posible adoptar una relación más favorable por habitante. A modo de ejemplo, y como se expondrá con mayor detalle en el apartado siguiente de análisis del marco legislativo autonómico, en el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña (aprobado por medio del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto) se establece un aumento del 5 al 7,5 m² de suelo de espacios libres por habitante. Por otro lado, la exigencia al planeamiento de establecer dotaciones de espacios libres, pero sin definir estándares concretos a los que sujetarse, contribuye a mantener la discrecionalidad del planificador en este caso, aunque su cuantificación generalmente respeta lo establecido para los planes parciales, que normalmente mantiene el mínimo del 10% del total de la superficie ordenada.

En cuanto a la protección de la naturaleza o de los suelos con significativo valor ambiental, paisajístico o cultural cabe señalar el importante desarrollo que a nivel autonómico ha tenido lugar, cuyas determinaciones han de ser incorporadas por los instrumentos de planeamiento de manera coordinada, pero cuyo análisis en detalle excede de los objetivos de la presente investigación.

Un aspecto de especial relevancia en cuanto a la consecución de la sostenibilidad en el planeamiento es el señalado por Salom (2011) según el cual lo importante para la consecución de un crecimiento urbanístico más sostenible se basa en no referirse a la densidad residencial (residencias, viviendas, edificios, etc.) sino a la densidad poblacional. Así, la importancia de concretar el estándar de densidad, referido a la población y no a la vivienda, resulta de las consecuencias sobre la insostenibilidad del modelo que supone

tanto una elevada densidad, que presupone una sobreexplotación de los recursos del territorio, como la previsión de unas densidades de población insuficientes que redunden en un ineficiente uso de los recursos y en inequidad social, característicos de los desarrollos suburbanos dispersos que han predominado en el urbanismo de los años 90.

Así pues, parece determinante, en aras de la consecución de un modelo territorial sostenible, el establecimiento, por parte de legisladores a escala nacional y autonómica, de estándares obligatorios relativos a la densidad poblacional, de máximos y de mínimos, y en relación con la capacidad de carga⁴⁰ del territorio y bajo una perspectiva supralocal, para alcanzar la densidad suficiente para hacer viables los servicios y equipamientos urbanos.

4.1.4 Ley de Suelo 8/1990, de 25 de julio, y Texto refundido 1/1992, de 26 de junio

La aprobación de la Constitución en 1978 supuso un cambio formal en el ámbito competencial en relación al suelo al establecer, en el Art. 148.1.3 del Título VIII, la posibilidad de que las competencias en ordenación del territorio y urbanismo fuesen ejercidas por las comunidades autónomas. A partir de 1997, tras la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional, que derogaría La Ley de Suelo 8/1990 y el TR92 por invadir las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, se produjo la total transferencia de competencias que quedó recogida en los correspondientes estatutos de autonomía con importantes cambios en el desarrollo normativo y en el modelo territorial. A partir de este momento cada Comunidad Autónoma adquiriría potestad para regular los usos del suelo sobre su territorio y los métodos a partir del desarrollo de sus propias leyes de Suelo mientras que la Ley de Suelo estatal se limitaría a determinar las grandes directrices que garanticen la igualdad, determinar los derechos y deberes básicos, sin entrar a detallar las técnicas urbanísticas, así como regular otras materias que inciden en el urbanismo como son la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad de las Administraciones Públicas o el procedimiento administrativo común.

⁴⁰ Capacidad de carga entendida como el nivel de desarrollo urbanístico sin que afecte a la estructura económica, social, cultural y ambiental del territorio.

La Constitución recoge en el artículo 47 el derecho fundamental a disfrutar de una vivienda digna y adecuada siendo los poderes públicos los que promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

A partir de este momento, la satisfacción de las necesidades de vivienda se convierte en el fin principal del urbanismo y en la justificación de muchos de los grandes crecimientos propuestos en los planes posteriores. El artículo 45 introdujo el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo y la necesidad de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Aparte de marcar la dirección del urbanismo a rasgos generales, la Constitución y los posteriores Estatutos de Autonomía iniciaron el proceso de descentralización territorial, lo que produjo un progresivo vaciamiento de las competencias del Estado y un extenso desarrollo del marco normativo autonómico en materia de suelo que, aunque ha mantenido la estructura establecida en el RPU de 1978, ha ido incorporando algunas mejoras y adaptaciones a la singularidad territorial, que se estudiarán en detalle en el epígrafe siguiente.

La Ley del suelo estatal mantiene competencias en las determinaciones generales. El propósito principal de la L90 y TR92 era acabar con la especulación urbanística y el cada vez mayor incremento del precio de la vivienda, aunque el efecto final fue el contrario. En plena etapa de crecimiento económico el urbanismo se sigue concibiendo como una política de construcción de la ciudad, aunque se modifican algunos de los estándares que regularían la práctica urbanística española hasta su anulación en 1997.

- Se aumenta el porcentaje de viviendas de protección pública (pasando de 10 a 15%)

- Se extiende al suelo urbano no consolidado la cesión de un porcentaje de aprovechamiento.
- Se incorporan medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza, y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e históricos (en el Art. 72 derogado por la STC 61/1997)
- Se mantiene la densidad máxima a 75 viviendas por hectárea y la posibilidad de aumentarla hasta 100 viviendas por hectárea, en casos excepcionales.

4.1.5 Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales y Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

Bajo el argumento de que el elevado precio del suelo, unido a la discrecionalidad existente en la administración impide garantizar el acceso a la vivienda, y con la finalidad de abaratar el suelo, la L97 y la L98 plantean medidas encaminadas a incrementar la oferta de suelo disponible para urbanizar. Para ello elimina la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado, siendo ahora todo él urbanizable. Todo suelo aun no incorporado al proceso urbano podría ser considerado susceptible de ser urbanizado. Simplifica además procedimientos acortando plazos.

De acuerdo con lo establecido en dicha Ley, los planes generales municipales debían clasificar sus terrenos en: suelo urbano (Art. 8), suelo urbanizable (Art.10) y suelo no urbanizable (Art.9).

Con la LS/98 y el posterior Decreto 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector inmobiliario y Transportes, se rompe la línea de regulación seguida hasta el momento en el urbanismo e impuesta por las determinaciones de la legislación estatal, en la que el crecimiento poblacional era una variable de la que dependía la cantidad de suelo urbanizable a clasificar por los planes. Tal y como señala Vinuesa (2003)⁴¹, a partir de la LS/98 desaparece el criterio demográfico como criterio para

⁴¹ Población y demanda de vivienda: una relación a considerar.

determinar las necesidades de crecimiento urbanístico. La cantidad de suelo urbanizable pierde cualquier parentesco causal con la dinámica demográfica.

A partir de este momento los planes generales deben justificar la decisión de clasificar un suelo como no urbanizable, en contraposición con la tradición anterior en la que se estudiaba cual debía ser urbanizable, o, dicho de otro modo, como debería crecer la ciudad. El razonamiento que lo inspiró pretende que al poner en el mercado una gran cantidad de suelo que puede desarrollarse, el precio de este bajará. Este argumento tiene consecuencias trascendentales en la incorporación del análisis del territorio al planeamiento. Ya no es necesario justificar la oferta de suelo urbanizable ni las viviendas previstas, basta con señalar los espacios protegidos, generalmente determinados por legislación sectorial ambiental o los inadecuados para el desarrollo urbano (Art. 9 L6/98) por poseer valores agrícolas, forestales, ganaderos o riquezas naturales. La delimitación de estos suelos sería a partir de entonces y hasta la promulgación del Real Decreto 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, el único criterio para ordenar el crecimiento de los municipios en función de la discrecionalidad de los redactores del plan y la administración autonómica, con los consiguientes riesgos sobre la sostenibilidad territorial de la “libertad de localización” (Rullán, 1999⁴²).

Como señala Salom (2011, p.119), este carácter de residualidad del suelo no urbanizable dio lugar a una serie de pronunciamientos doctrinales en contra y a una serie de transformaciones normativas en el ámbito autonómico de carácter preventivo y de conservación del suelo no urbanizable, ante la importante presión urbanística que estaba teniendo lugar en ese momento en España, entre las que cabe señalar la prohibición de la reclasificación de suelo no urbanizable a urbanizable, o de aquellos que han sufrido algún tipo de agresión ambiental.

⁴² La nueva Ley del Suelo de 1998 en el contexto de neoliberalismo postmoderno.

En el marco autonómico, corresponde a las legislaciones urbanísticas abordar la regulación de este tipo de suelo de manera objetiva y detallada desde la vertiente de la protección del mismo frente a los procesos de desarrollo urbanístico, teniendo en cuenta la importancia de estos terrenos en el esquema territorial de cada C. A.

4.1.6 Sentencia 164/2001 del Tribunal Constitucional

Deroga parte de la Ley del Suelo del 98, por invadir parte de las competencias de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos. Entre otros, se interpretaron los artículos relativos a la clasificación de suelo como urbanizable (arts. 9 a 11) de tal forma que permitía un amplio margen de actuación en este ámbito a los entes territoriales, lo que en la práctica anuló muchos de los efectos liberalizadores que se atribuían a la LS98. Por medio de esta resolución se reitera la competencia de las CC. AA. para implantar su propio modelo urbanístico. En este sentido, los instrumentos jurídicos previstos en la Ley del Suelo deben entenderse como ejemplos, pero no tienen carácter obligatorio para las mismas.

A partir de esta sentencia la clasificación del suelo no urbanizable ha de hacerse en vez de por considerarlos “inadecuados para el desarrollo urbano”, lo que daba un amplio grado de discrecionalidad, por “considerarlos necesarios por el planeamiento para preservar los valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público”.

Respecto a esta previsión legal, González Pérez⁴³ en Salom (2001, p.122) afirma que “aquí ya no juegan los valores que justifican una protección especial. La razón para otorgarles esta calificación es distinta: la inadecuación para un racional desarrollo urbano. Son las circunstancias en ellos concurrentes, determinantes de la irracionalidad de destinarlos a un desarrollo urbano, las que justifican la exclusión del suelo urbanizable. Circunstancias que han de ser fundamentalmente físicas, como situación topográfica, clima o ambas”.

⁴³ Comentarios a la ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (Ley 6/1998, de 13 de abril), cit., pág.194.

4.1.7 Ley 8/2007, de 28 de mayo, y Texto Refundido de 2008

Bajo la LS98 se dio en España un urbanismo depredador de recursos naturales que caracterizó la “década prodigiosa del urbanismo español” (Burriel, 2014) durante el periodo 1997-2007, auspiciada por el “todo urbanizable” y la innecesidad de justificar los crecimientos, que motivó en parte la burbuja inmobiliaria y la burbuja de suelo (Burriel, 2014) por la aprobación de planes híper expansivos, excediendo cualquier límite derivado del sentido lógico o de una aproximación científica al cálculo de necesidades de suelo y vivienda (Vinuesa y Martín, 2013) y encima no combatiendo la subida del precio de la vivienda, que era el objetivo prioritario de la Ley.

Esta situación generó, en los ámbitos especializados, y en la sociedad, una creciente alarma en torno a los efectos indeseables de una espiral insostenible en cuanto a ocupación insostenible del territorio, especialmente en áreas litorales, la inaccesibilidad de la vivienda para una importante parte de la población, el auge de la especulación ligada a los criterios de valoración de suelo y los cada vez más numerosos e importantes escándalos de corrupción.

Se vuelve a cuestionar la validez de la planificación y de los instrumentos urbanísticos para lograr un crecimiento racional y que redunde en una mayor calidad de vida de todos y, en definitiva, en el interés general.

Se plantea la necesidad de revisar la Ley de Suelo ya que como recoge la propia exposición de motivos del TR de 2008:

“Desde que en 1992 se promulgara el último Texto Refundido Estatal de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, cuyo contenido aún vigente, se incorpora a éste texto, se han sucedido seis reformas o innovaciones de diverso calado, además de las dos operaciones de «legislación negativa» en sendas Sentencias Constitucionales, las número 61/1997 y 164/2001. No puede decirse que tan atropellada evolución –ocho innovaciones en doce años constituya el marco idóneo en el que las Comunidades Autónomas han de ejercer sus propias

competencias legislativas sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

Bajo este contexto, se aprueba la Ley 8/2007 del Suelo, y un año después su TR, en adelante TRLS/08 con el objetivo principal de reconducir la situación, dentro sus competencias y establecer un nuevo marco normativo estatal que simplifique el caos normativo dictado desde la LS92, tras seis reformas de diverso calado, además de las dos operaciones de «legislación negativa» en sendas Sentencias Constitucionales, las número 61/1997 y 164/2001, en el que las Comunidades Autónomas han de ejercer sus propias competencias legislativas sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

La primera novedad de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en relación a sus predecesoras (las cuales, pese a perseguir la realización de los mandatos constitucionales previstos en los artículos 45 a 47 de la Constitución Española, no se referían de manera expresa a la sostenibilidad como objetivo territorial y urbanístico) es la mención expresa al principio de desarrollo sostenible, como referencia primordial que debe informar la actuación de los poderes públicos con competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Referencia que se traslada al texto refundido de 2008 y se mantiene en el texto legal vigente 7/2015 en materia de Suelo y regeneración urbana.

En su desarrollo preambular, la Ley dispone que “el suelo, además de recursos económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada”.

En el primer apartado se afirma lo siguiente: “sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente”. Se acentúa el espíritu de cumplir con las directrices que impone el desarrollo sostenible; en concreto, en el ámbito del recurso natural del suelo. También se persigue el cambio de modelo, hacia la “ciudad compacta” y limitar el problema de la “urbanización dispersa”, para lo que se hace referencia a los principales documentos europeos en la materia y se señalan las consecuencias

del urbanismo sostenible sobre el impacto ambiental, la segregación social e ineficiencia económica.

Por primera vez, al definirse el objeto de Ley, se habla del régimen jurídico del suelo tanto desde la vertiente económica como medioambiental (Art.1). y se incorpora el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, como principio jurídico que preside la Ley (Art.2) y que debe ser el fin de cualquier política de ordenación y desarrollo urbano. Se persigue una aproximación al territorio y al urbanismo desde una perspectiva integral y globalizadora, que integre de manera coherente todos los elementos que intervienen en el desarrollo urbano(Salom, 2011:132), “propiciando el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación”.

El TRLS/08, en su Art. 4, incorpora además otros principios novedosos que acompañan al derecho a disfrutar de una vivienda digna, como son el relativo al acceso a la información de las Administraciones en materia de territorio, urbanismo y evaluación ambiental y, en su Art.5, el deber de todo ciudadano de respetar el medio ambiente, el patrimonio histórico y el paisaje natural y urbano.

Entre las medidas que promulga la Ley en virtud del principio de desarrollo sostenible están el procurar:

- La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora, la fauna, la protección del patrimonio cultural y el paisaje.
- La protección, adecuada, a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.
- Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se

implanten efectivamente, cuando cumplan una función social.

La Ley, evitando colisionar con las competencias autonómicas en materia urbanística, no clasifica urbanísticamente el suelo, considerando dos situaciones básicas del mismo rural y urbanizado (art.12) en función de las características objetivas actuales del mismo. Así pues, de acuerdo a la nueva legislación estatal, solamente puede clasificarse como urbanizable el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, se entiende que según el criterio de la Administración competente.

Consecuentemente, se entiende que el actual suelo no urbanizable y urbanizable formará parte de la situación básica de suelo rural; mientras que el clasificado como suelo urbano consolidado se integrará en la situación de suelo urbanizado. Lo más importante es que el suelo urbanizable ya no se considera en la categoría residual.

En principio, solo se podrá urbanizar el suelo necesario e idóneo para el desarrollo urbano, debiéndose proteger el resto y se señala la necesidad de ponderar el necesario crecimiento económico con una utilización racional de los recursos naturales y, entre otros, con la protección del medio ambiente.

La determinación de estos dos parámetros, el de necesidad o suficiencia y el de idoneidad, quedan a manos de las Comunidades Autónomas, que son las que tienen competencias para determinar los criterios de clasificación de suelo. Su indeterminación es una consecuencia de la propia Ley, que no es urbanística, sino que se constituye como un marco general de sostenibilidad territorial y urbana que debe ser respetado por todas las CC.AA. Atendiendo a la descripción de Vaquer Caballería⁴⁴, (citado en Salom, 2011, p.128): “La innecesaridad es una condición transcendente y contingente: viene determinada por los requerimientos económicos y sociales, que varían con el tiempo. La idoneidad, por el contrario, es inmanente a los terrenos: viene dada por unos valores singulares o por riesgos que desaconsejan la urbanización de forma indefinida, mientras persistan”. Tal y como apunta el autor, lo importante es que la discrecionalidad, a la hora de interpretar la presencia o no de tales

⁴⁴ Estudio Preliminar para los Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) ...cit.pág. 53-55

conceptos, no se traduzca en meras razones de oportunidad sin motivación alguna.

Entre los criterios que incorpora la Ley dirigidos a asegurar la consecución de los objetivos de la LS/08, destacan los siguientes:

- La Ley de Suelo apela por primera vez a la utilización del recurso suelo conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, al uso racional de los recursos naturales, a la innecesaridad o inidoneidad de los suelos para ser transformados, a la eficiencia en la ocupación de suelo. Este articulado demanda por tanto la obligatoriedad de justificar el crecimiento urbanístico previo a su clasificación como suelo urbanizable.
- Exigir que en el medio urbano la ocupación de nuevo suelo se haga de modo eficiente y con la dotación de infraestructuras y servicios necesaria, suficiente y funcional para la densidad de población prevista. Todo ello con una correcta combinación y asignación de usos (Art.2.c)
- Atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios (...) de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente (Art. 10.1.c).
- El mandato para que las Administraciones reserven del 30% del suelo residencial de las nuevas unidades de actuación para viviendas sujetas a un régimen de protección pública, viviendas protegidas, permitiendo que la legislación fije o permita "excepcionalmente una reserva inferior para determinados municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social." (Art. 10.b)

- La prohibición para alterar la delimitación de los espacios naturales protegidos o incluidos en la Red Natura 2000 sin someterlo a información pública y autorización de la Comisión Europea.
- Se modifica el régimen de valoración del suelo de manera que se tenga en cuenta su situación real y no expectativas futuras. En el caso de situación rural sólo puede tener en cuenta su potencial agrícola, aunque establece "indemnizaciones por pérdida de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización" (art. 16).
- La declaración legal de no susceptibilidad de transacción de la función pública de ordenación territorial y urbanística (Art. 3.1).
- El Artículo 22 establece las determinaciones para la Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, y garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano, a través de figuras novedosas contempladas en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, recogido en el apartado cuarto de su artículo 15, como son la Evaluación Ambiental Estratégica de los planes y los Informes o memorias de Sostenibilidad Económica.
- Igualmente, se señala la importancia de la exigencia de toda una serie de informes de carácter preceptivo y determinante. En concreto, el artículo 15.3 se refiere a los estudios sobre los recursos hídricos necesarios y en materia de deslinde, para satisfacer la protección del dominio público hidráulico; carreteras y demás infraestructuras afectadas. Se trata de informes que serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental, que solo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada. En el apartado cuarto del citado precepto asimismo se contemplan los informes o memorias de sostenibilidad económica donde se estudiará, por un lado, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes. Y, de otro, se valorará la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

- Se exige incorporar, como parte esencial de los contenidos de los planes urbanísticos, un diagnóstico de los recursos naturales, sus límites, así como el correspondiente estudio sobre el impacto ambiental que los mismos tienen en el territorio a ordenar.
- Para actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, se requerirá la elaboración de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma y como novedad, incorpora el deber por parte de las Administraciones competentes en materia de ordenación y ejecución urbanísticas de elevar al órgano que corresponda, un informe de seguimiento periódico de la actividad de ejecución urbanística de su competencia, que deberá considerar al menos la sostenibilidad ambiental y económica e incorpora una cláusula en la que “la legislación sobre ordenación territorial y urbanística establecerá en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre, por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente”.
- Para el medio urbano también se exige la aplicación de principios de sostenibilidad, cohesión territorial, eficiencia energética, la ocupación eficiente del territorio y complejidad funcional de usos y establecen una serie de criterios para su consecución que si bien no constituyen una metodología para el análisis del territorio sí que sirven a modo de indicadores para determinar si el análisis territorial permite determinar el grado de satisfacción de estos requerimientos (ej.: a través de la determinación de niveles de ruido, contaminación, accesibilidad, salubridad, calidad ambiental y paisajística, dotaciones públicas y equipamientos colectivos, eficiencia energética y del uso de recursos, garantís de suministro, minimización de impacto ambiental, cohesión y funcionalidad territorial, accesibilidad universal, movilidad eficiente,

diversidad de usos, puesta en valor del patrimonio, prevención de riesgos, etc.).

- Se exige mayor publicidad y transparencia sobre las actuaciones de reclasificación de suelo. La disposición adicional novena del TRLS/08 incorpora modificaciones a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local: «Cuando una alteración de la ordenación urbanística, que no se efectúe en el marco de un ejercicio pleno de la potestad de ordenación, incremente la edificabilidad o la densidad o modifique los usos del suelo deberá hacerse constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación, según conste en el registro o instrumento utilizado a efectos de notificaciones a los interesados de conformidad con la legislación en la materia».
- Se establece un régimen de incompatibilidades y declaraciones de actividades y bienes de los directivos locales y otro personal al servicio de las entidades locales.

Sin embargo, La Ley no desarrolla los aspectos necesarios para alcanzar estos principios, por no inmiscuirse en las competencias autonómicas, dejando en manos de éstas y los desarrollos legislativos que éstas hagan de la Ley, la capacidad de incorporar criterios concretos para alcanzarlos y deja en una mano abierta para su consecución en tanto que dicta que “la persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística”.

Son estos aspectos del desarrollo de la Ley lo que se procede a analizar en detenimiento en el apartado siguiente, 12.2 El análisis territorial en el desarrollo normativo del marco autonómico, con objeto de analizar el tratamiento que se le da al análisis territorial en la práctica urbanística, determinar el grado de incorporación del principio de sostenibilidad recogido en la Ley estatal y detectar aspectos novedosos que puedan resultar de interés para su puesta en valor, y determinar, mediante este análisis y el de estudios de casos, si va a

generar los efectos perseguidos y, en definitiva, si va a servir verdaderamente al fin para el que fue introducido en el ordenamiento jurídico.

4.1.8 Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

En un contexto de crisis económica y estancamiento de la población, paralización de la actividad urbanística prácticamente total y aumento de la preocupación por las consecuencias sobre el territorio, la economía y la sociedad del urbanismo desaforado de los últimos años, se aprueba el RDL 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y rehabilitación urbana, vigente a día de hoy.

En este texto se integran, el TR de la Ley del Suelo, aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y los artículos 1 a 19, las disposiciones adicionales primera a cuarta, las disposiciones transitorias primera y segunda y las disposiciones finales duodécima y decimoctava; así como las disposiciones finales decimonovena y vigésima, y la disposición derogatoria, de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

La refundición no aporta tanto, aspectos novedosos, respecto a la Ley 2/2008 de Suelo, sino que se redacta con dos objetivos básicos: de un lado aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de ambos textos legales; y de otro, estructurar y ordenar en una única disposición general los preceptos de diferente naturaleza y alcance que contienen aquellos.

4.2 El análisis territorial en el marco normativo autonómico de planeamiento

A las Comunidades Autónomas, desde la transferencia de competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, establecida según decreto constitucional mediante el Artículo 148.1.3 y 149.1, les corresponde diseñar y desarrollar sus propias políticas en materia urbanística.

Esta situación ha hecho que el marco legislativo en materia de urbanismo sea propio para Comunidad Autónoma. Así, en la actualidad se cuenta con diecisiete marcos legislativos y sus correspondientes instrumentos de desarrollo, todos ellos basados en una misma estructura, heredada de la Ley de Suelo de 1956 y en el Reglamento de Planeamiento de 1978⁴⁵, referente de todo el sistema legislativo urbanístico español, pero cada una con unas particularidades propias.

Lo que interesa en este capítulo es estudiar cómo se trasladan las intenciones normativas a la práctica del planeamiento, buscar la vinculación entre discurso normativo y práctica y detectar avances e innovaciones que puedan resultar de interés. Para ello habría que estudiar un sinnúmero de casos. Como eso es inviable en el marco de esta tesis, la metodología planteada se estructura en dos fases. En primer lugar, se procede a analizar el contexto normativo (leyes autonómicas de suelo y sus correspondientes desarrollos normativos) bajo los que se ha desarrollado la práctica del planeamiento en España durante los años de mayor actividad urbanística, enmarcados en la década 1997-2007, con el fin de detectar los requisitos normativos a los instrumentos de planeamiento para justificar sus determinaciones. El fin es detectar si la norma urbanística en sí misma contiene criterios suficientes que garanticen la racionalidad y sostenibilidad de los planes a través de la incorporación de las variables de información urbanística suficientes para justificar el modelo elegido, tal como exige el Artículo 38 del Reglamento de Planeamiento de 1978.

⁴⁵ Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

En segundo lugar, se analiza cómo se trasladan los condicionantes normativos a la práctica de la planificación a través del estudio de casos concretos de planes desarrollados en la Comunidad de Madrid, ámbito de estudio elegido para el análisis por su representatividad. Estudio que se traslada al Capítulo 14.

Es en el Reglamento de Planeamiento de 1978⁴⁶, instrumento de desarrollo de Ley de Suelo de 1976, vigente a día de hoy en 8 CCAA, o en los correspondientes instrumentos de desarrollo normativo de las leyes urbanísticas autonómicas, donde se especifican los contenidos documentales que han de constituir los instrumentos de planeamiento, sus objetivos, relación y elementos sobre los que han de fundamentarse. Son por tanto estas normas e instrumentos de desarrollo del planeamiento los documentos que se van a analizar, para cada Comunidad Autónoma, con objeto de determinar cuáles son los requisitos exigidos a los instrumentos de planeamiento en cuanto al análisis territorial para la determinación y justificación de propuestas, su relación con el diagnóstico y con las decisiones de ordenación y sus consecuencias sobre el resultado del planeamiento.

En primer lugar, aunque ya expuesto en el capítulo 10.2 de la tesis, se vuelve a trasladar el contenido exigido por el RP78 al planeamiento en relación a la “información urbanística” que condiciona la ordenación del territorio y cuyas conclusiones permitirán analizar diversas alternativas y justificar el modelo elegido (Art. 38), por su relevancia en este capítulo al ser el elemento de partida sobre el que se establecerá la comparación del resto de instrumentos de desarrollo normativo vigentes, cuyo contenido e innovaciones se analiza en el apartado siguiente.

Dada la importante actualización normativa que ha tenido lugar a raíz de la aprobación de la Ley de Suelo de 2007, se muestra en primer lugar un cuadro resumen en el que recoge la normativa de suelo vigente en el periodo 1997-

⁴⁶ Cuyas exigencias en relación al análisis territorial se recogen en el capítulo 10.2 *Esquema metodológico de planeamiento derivado del marco normativo*

2007, y las actualizaciones recientes cuyo análisis permitirá detectar cambios de orientación hacia una mayor sostenibilidad del planeamiento.

El análisis normativo consiste en la presentación de una breve síntesis de los motivos que orientan el desarrollo normativo en cada Comunidad Autónoma, con objeto de enmarcar el desarrollo del mismo y la exposición y análisis de los contenidos de “información territorial” exigidos para la elaboración de la “Memoria Informativa”, constituyendo el “análisis territorial” sobre el que se deben fundamentar las decisiones.

Partiendo de los contenidos exigidos en el Reglamento de Planeamiento de 1978, se procede a detectar las aportaciones o diferencias existentes respecto a éste por parte de los Reglamentos desarrollados por aquellas Comunidades autónomas que han actualizado su desarrollo normativo. Las diferencias detectadas se destacan en color verde oliva y letra cursiva y se comentan al final de este capítulo.

Se señalan aquellos aspectos destacables y positivos que se han introducido respecto a los contenidos establecidos en el Desarrollo de Planeamiento de 1978, en un cuadro resumen para cada Comunidad Autónoma, y que nos servirán posteriormente para una posible definición o para el establecimiento de recomendaciones para una nueva propuesta metodológica y de contenidos para la elaboración de estudios de análisis y diagnóstico territorial.

4.2.1 Contenido del análisis territorial exigido en el RP de 1978

El Reglamento de Planeamiento Urbanístico aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, es el instrumento normativo que rige el desarrollo del planeamiento urbanístico en España, sobre el que se han desarrollado el resto de instrumentos normativos de desarrollo. Aún vigente en ocho Comunidades autónomas (Andalucía, Baleares, Canarias, Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia y País Vasco) constituye el referente técnico que establece, entre otros aspectos, los contenidos, previamente señalados en el epígrafe 3.2., sobre los que se han de basar las determinaciones del Plan General Urbanístico y que, en su concepción más elemental, definen el análisis territorial sobre el que se han de fundamentar las determinaciones del Plan.

4.2.2 Análisis de los contenidos exigidos para la elaboración de planes generales en el sistema legislativo autonómico

Partiendo del supuesto de que el marco legislativo y su desarrollo reglamentario, con una estructura similar en todas las Comunidades Autónomas, condiciona en buena medida la elaboración de los estudios de análisis y diagnóstico territorial y su posterior consideración para la elaboración de propuestas, se procede a analizar el contenido exigido a los planes urbanísticos, regulado normativamente a nivel autonómico, prestando especial atención a los contenidos relativos al análisis territorial, con objeto de analizar las diferencias detectadas respecto a los contenidos exigidos por el Reglamento de Planeamiento de 1978 relativo al Proceso de elaboración y documentación del Plan General.

Tal y como se recoge en la tabla incluida en el epígrafe siguiente tan sólo 9 de las 17 CCAA que configuran la división administrativa estatal han desarrollado reglamentos de Planeamiento propios. Al ser éstos los que desarrollan los contenidos exigidos al Plan, se analiza las aportaciones de estas 9 Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla La Mancha, Castilla León, Cataluña, Navarra y Valencia) bien en sus Reglamentos de desarrollo bien en Normas Técnicas o Instrumentos Normativos desarrollados para tal fin.

4.2.2.1 Desarrollo normativo en las Comunidades Autónomas

Según el sistema de planeamiento en cascada de nuestro país, es cada marco legislativo autonómico el que debe desarrollar sus determinaciones de desarrollo reglamentariamente. No obstante, de las diecisiete Comunidades Autónomas, a pesar de que todas ellas han desarrollado Leyes en materia urbanística, tan sólo nueve han desarrollado su propio Reglamento de Planeamiento⁴⁷ remitiéndose las ocho restantes al aún vigente Reglamento de Planeamiento de 1978.

En la siguiente tabla se recoge el marco normativo (leyes urbanísticas e instrumentos de desarrollo) en materia de suelo, vigente a fecha de 2013, y bajo el que se aprobaron la mayoría de planes urbanísticos correspondientes al periodo de mayor desarrollo del urbanismo en España, y las actualizaciones más recientes hasta la fecha, que incorporan los principios de sostenibilidad que emana la Ley de Suelo estatal de 2007.

⁴⁷ A fecha de enero de 2017, Aragón, Asturias, Castilla La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Navarra y Valencia son las CC.AA. que han desarrollado un instrumento de desarrollo propio.

**FIGURA: LEGISLACIÓN AUTONÓMICA EN MATERIA DE URBANISMO Y
REGLAMENTO DE PLANEAMIENTO EN LAS CCAA.**

CC.AA	LEY OT Y ACTIVIDAD URBANÍSTICA	REGLAMENTO DE PLANEAMIENTO
ANDALUCIA	<p>Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía</p> <p>Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.</p>	Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
ARAGON	<p>Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística (derogada)</p> <p>Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón (derogada)</p> <p>Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.</p>	Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999 en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios.
ASTURIAS	<p>Leyes del Principado de Asturias 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial; 3/1987, de 8 de abril, reguladora de la Disciplina Urbanística; 6/1990, de 20 de diciembre, sobre Edificación y Usos en el Medio Rural; 2/1991, de 11 de marzo, de Reserva de Suelo y Actuaciones Urbanísticas Concertadas, y 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística.</p> <p>Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.</p>	Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.
BALEARES	<p>Ley 10/1990, de 23 de octubre, de Disciplina Urbanística</p> <p>Ley 6/1997, de 8 de julio, de Suelo Rústico</p> <p>Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares</p> <p>Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial</p> <p>Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible</p>	Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

CC.AA	LEY OT Y ACTIVIDAD URBANISTICA	REGLAMENTO DE PLANEAMIENTO
	Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo.	
CANARIAS	Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (B.O.C. 60, de 15.5.2000) (1) (2)	Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
CANTABRIA	Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo	Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
CASTILLA LA MANCHA	<p>Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. (Vigente hasta el 8 de febrero de 2005 (derogada))</p> <p>Ley 12/2005, de 27 de diciembre de, de modificación del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.</p> <p>Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística</p>	<p>Decreto 248/2004, de 14-09-2004, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.</p> <p>Decreto 34/2011, de 26/04/2011, por el que se aprueba el reglamento de disciplina urbanística del texto refundido de la ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística</p> <p>Decreto 29/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el reglamento de la actividad de ejecución del texto refundido de la ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística</p> <p>Decreto 242/2004, de 27/07/2004, por el que se aprueba el reglamento de suelo rustico de la ley 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística.</p>
CASTILLA LEON	Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo	<p>Decreto 22/2004, de 29 d enero, que aprueba el Reglamento de Urbanismo.</p> <p>Decreto 45/2009, de 9 de julio, por el que se modifica el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.</p>
CATALUÑA	<p>Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo</p> <p>Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo.</p> <p>Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo.</p> <p>Ley 3/2012, de 22 de febrero de modificación del TR</p>	Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo.

CC.AA	LEY OT Y ACTIVIDAD URBANÍSTICA	REGLAMENTO DE PLANEAMIENTO
EXTREMADURA	Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial	Decreto 7/2007 de 23 enero, por el que se aprueba el Reglamento de planeamiento de Extremadura
	LEY 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.	
GALICIA	Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia	Decreto 28/1999, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de disciplina urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley del Suelo de Galicia
	Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.	Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia
LA RIOJA	Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja	Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
MADRID	Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid	Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
	Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid	
	LEY 4/2015, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.	
MURCIA	Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia	Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
	Ley 13/2015 de O.T y Urbanismo de Murcia	
NAVARRA	Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo	Decreto Foral 85-1995 Reglamento de Desarrollo de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 1994 (vigente en lo que no se oponga a la Ley 35/2002).
	Ley foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la	

CC.AA	LEY OT Y ACTIVIDAD URBANISTICA	REGLAMENTO DE PLANEAMIENTO
	actividad urbanística en navarra, que modifica la ley foral 35/2002, de 20 de diciembre, de ordenación del territorio y urbanismo	
PAIS VASCO	Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo	Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Decreto 123/2012, de 3 de julio, de estándares urbanísticos
VALENCIA	Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística Valenciana.	Decreto 67/2006, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística
	LEY 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana [2014/7303]	

Fuente: <http://boe.es/legislacion/codigos/?modo=1#Derecho Urbanístico>

4.2.2.2 ANDALUCÍA: L7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Desde que se transfieren los medios para el ejercicio de las competencias en materia de urbanismo a la Comunidad Autónoma de Andalucía en 1979, la Administración autonómica andaluza emprende una decisiva política de fomento de la planificación urbanística, cuyo resultado es que la inmensa mayoría de los municipios inician la redacción y tramitación de sus instrumentos general de planeamiento urbanístico.

Por estas razones, como recoge la Exposición de Motivos de la Ley 7/2002, vigente hasta su revisión en 2012, por la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. no se estimó necesario elaborar una legislación urbanística propia, sino que se entendió que el marco legislativo estatal⁴⁸ era un marco suficiente para el ejercicio de sus competencias en esta materia, sin perjuicio de ir produciendo las disposiciones normativas autonómicas de carácter organizativo necesarias para el ejercicio de estas competencias. En 1994, se aprueba la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que complementa el sistema normativo de la planificación territorial, sirviendo de referente a la ordenación urbanística.

Con posterioridad, ante la necesidad de que Andalucía cuente con una legislación que, al mismo tiempo responda mejor a su realidad territorial, social, económica, natural y cultural y de respuesta a las demandas sociales que se planteaban en los albores del nuevo siglo, así como que sea una legislación que mejorase los instrumentos de planificación y gestión urbanística existentes,

⁴⁸ 12.1.5 Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales y Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, Decreto 178/2010, de 1 de julio, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento para homogeneizar el contenido de la documentación de los planes municipales de Castilla La Mancha.

de acuerdo con la experiencia acumulada hasta la fecha, se aprueba la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía de 2002.

Esta resulta, pues, innovadora por cuanto la experiencia aconseja la renovación de la legislación urbanística en vigor, pero se sustenta al mismo tiempo en el acervo cultural urbanístico acumulado en las etapas anteriores. Con intención de buscar las respuestas más eficaces a las demandas que presenta el desarrollo de la actividad urbanística en Andalucía, en un justo equilibrio entre intereses públicos y privados la Ley, mantiene el principio de la función pública del urbanismo y establece mecanismos para **fomentar la iniciativa privada** en el desarrollo de la actividad urbanística.

Andalucía posee una gran dimensión territorial, de modo que la riqueza de su territorio, la **diversidad** de sus recursos económicos, naturales y culturales, y la multiplicidad de cuestiones de carácter urbanístico a las que hay que dar respuesta, han pesado también en la elaboración de la Ley. Por ello, la Ley sobre la ordenación urbanística de Andalucía se ha hecho mediante una norma lo suficientemente **flexible y dúctil** para que sus instrumentos de planeamiento y gestión se adecuen a los requerimientos de todos y cada uno de sus **770 municipios**, que pueden ser de pequeño o gran tamaño en términos de población o superficie, costeros e interiores, de crecimiento moderado o rápido, con demandas de suelos industriales o turísticos, con reconocidos espacios naturales que proteger, o con centros históricos que recuperar. En respuesta a esta realidad, la Ley apuesta por el **Plan General** de Ordenación Urbanística de cada municipio como el instrumento que, en cada caso, planifica su territorio a partir del **diagnóstico de sus características**, la **detección de sus demandas** y el **modelo de ciudad** del que quieran dotarse sus vecinos y responsables políticos.

El título I de la Ley 7/2002, comprensivo de la ordenación urbanística, tras enumerarlos, desarrolla extensa y pormenorizadamente el régimen de los instrumentos de planeamiento y de otras figuras complementarias, regulando el concepto, objeto y determinaciones, distinguiendo entre los incluidos en el denominado planeamiento general: los **Planes Generales de Ordenación Urbanística**, para todo el término municipal, y los novedosos **Planes de Ordenación Intermunicipal**, para ordenar terrenos colindantes situados en dos

o más términos municipales, además del resto de figuras de planeamiento de desarrollo.

La Ley configura el Plan General de Ordenación Urbanística como el instrumento que determina la ordenación urbanística general del municipio, estableciéndose que sus contenidos deben desarrollarse de acuerdo con los **principios de máxima simplificación y proporcionalidad según las características de cada municipio**. La Ley remite al desarrollo reglamentario en el que se precisarán los documentos de los diferentes instrumentos de planeamiento y su contenido.

El **Decreto 150/2003, de 10 de junio, en desarrollo de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía** concreta los criterios para la determinación de los **municipios de relevancia territorial**, según población (los mayores de 20.000 habitantes) y **ámbitos territoriales** (los pertenecientes a aglomeraciones urbanas y al espacio litoral). De acuerdo con ello, dentro de los municipios de relevancia territorial se integran municipios de muy diversa población (por ejemplo, el menor tiene 261 habitantes) y características.

A falta de un desarrollo reglamentario en el que se detalle los contenidos del planeamiento, la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de Andalucía, a través del desarrollo de sus dos líneas de actuación para el fomento del planeamiento urbanístico y el apoyo a la gestión municipal pone a disposición de los equipos redactores de planeamiento **tres guías metodológicas (Pliego de Condiciones Técnicas) para el desarrollo de los planes generales de municipios** en función de su relevancia territorial.

Tras el análisis del Pliego de Condiciones Técnicas para municipios de importancia territorial (Ver Anexo IV) se detecta cómo **se detalla ampliamente el contenido de las fases de información, análisis y diagnóstico**, se hace hincapié en su adaptabilidad a las condiciones propias del territorio a ordenar y en su vinculación a los criterios y objetivos de ordenación los cuales han de basarse en la realidad territorial.

De esta manera desarrollan un exhaustivo documento en el que se describe el proceso secuencial de elaboración de un plan, la documentación requerida para el planeamiento, así como la información de partida necesaria para realizar un exhaustivo análisis que habrá de ser la base de la ordenación.

En cuanto a metodología, cabe destacar la propuesta de una serie de fases operativas para la consecución del plan entre las que se destaca la inclusión de **dos fases optativas previas a la fase preceptiva de información, análisis y diagnóstico**, que sirven tanto para establecer las bases metodológicas y operativas (**Programa de Trabajo**) a lo largo de todo el proceso de redacción del Plan General como para generar un primer debate (**Documento previo. Problemas urbanísticos, criterios y objetivos de ordenación**) entre agentes involucrados en el planeamiento, técnicos, Ayuntamiento, Consejería y otras Administraciones (en esta fase parece quedar excluida la ciudadanía), y que permitirá elaborar un documento previo cuyo objetivo sea dirigir las actuaciones prioritarias, permitir la identificación de problemas, incluso orientar y depurar la información urbanística.

El resto de fases de elaboración del Plan se mantiene como en el resto de Comunidades Autónomas siguiendo los principios reglados por la legislación estatal y que consisten en: Documento de Información, Análisis y Diagnóstico, Avance del Plan General, Informe de Sugerencias, Documento de Plan general, Participación Pública, Informe de Alegaciones, Aprobación provisional, Aprobación Definitiva del Plan General).

El Pliego de Condiciones establece el Contenido sustancial y documental para cada fase de redacción, facilitando la tarea al equipo redactor y ayudando a la concreción de contenidos para las fases posteriores de información, análisis y diagnóstico requerido para la ordenación posterior.

Así, interesa destacar, las tres fases previas al Documento de Avance que se incorporan en la metodología derivada de los Pliegos de Condiciones Técnicas de Andalucía y que son el **Programa de Trabajo** y el **Documento previo: problemas urbanísticos, criterios y objetivos de ordenación**, estas dos opcionales y la fase de **Información, análisis y diagnóstico**, de carácter preceptivo.

- En el **Programa de Trabajo** se establecen de forma pormenorizada las bases metodológicas operativas que han de regir la elaboración del Plan con especial atención a los aspectos de **información y análisis, tratamiento cartográfico y procesos de difusión y participación pública**.
- En el **Documento Previo; problemas urbanísticos, criterios y objetivos de ordenación**, se pretende plasmar, los **principales procesos que han determinado la realidad urbana y territorial del municipio, los principales problemas urbanísticos**, detectados por la propia experiencia del equipo redactor junto con el análisis de fuentes documentales y cartográficas, que permitan dirigir las actuaciones prioritarias del modelo a proponer mediante el establecimiento de una serie de **Criterios, Objetivos y Estrategias** que sirvan de guía durante todo el proceso de elaboración del plan, y orientar y depurar el contenido de la información urbanística a desarrollar en la siguiente fase previa al Documento de Avance. El contenido sugerido para este documento es:
 - 1- *Descripción general del municipio y asentamientos*
 - 2- *Análisis del planeamiento vigente y su ejecución*
 - 3- *Principales problemas urbanísticos objeto de planeamiento*
 - 4- *Líneas de trabajo generales y específicas para resolución de los problemas detectados*
 - 5- *Criterios y objetivos de ordenación*
 - 6- *Estrategias para el desarrollo de los instrumentos de ordenación*
- La Fase de Información, Análisis y Diagnóstico sirve para establecer los objetivos, criterios y propuestas de ordenación. El alcance y profundidad de los estudios ha de determinarse en función de la naturaleza y características del territorio y por la escala de trabajo y objetivos de las propuestas de ordenación.

- El Documento de Avance será el que recoja los criterios, objetivos, alternativas y propuestas generales de la ordenación que han de servir para la redacción del Plan.
- El Documento del Plan General formado por la Memoria, cuyos contenidos se detallan a continuación señalando aquellos relativos a la información urbanística, Planos, Normas Urbanísticas y ordenanzas, Catálogo de Bienes protegidos, Estudio de Impacto Ambiental.

La Memoria General se compone de los siguientes documentos:

1. INTRODUCCIÓN. CRITERIOS Y OBJETIVOS GENERALES

2. INFORMACIÓN, ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO

Contendrá una síntesis de la información urbanística desarrollada, referida básicamente a las condiciones geográficas y socioeconómicas, a las previsiones y requerimientos derivados de las políticas sectoriales que condicionan el territorio objeto de ordenación; de igual modo se analizará, en este apartado, la ejecución del planeamiento urbanístico vigente en el municipio y las previsiones de los Planes Territoriales aprobados o en curso de aprobación. El análisis y diagnóstico se extenderá igualmente a todos aquellos aspectos que han servido para la comprensión de las problemáticas urbanísticas y el establecimiento de las determinaciones del Plan General.

*En todo caso, la **información urbanística** elaborada para la confección de este documento deberá contemplar los siguientes aspectos:*

▪ 2.1 Las condiciones geográficas y socioeconómicas del territorio.

Aspectos más relevantes que condicionen o determinen el uso del territorio y, en particular, los siguientes:

- *Encuadre territorial.*
- *Características naturales del territorio como las geológicas, topográficas, climáticas, hidrológicas y otras. **Esta***

información se expondrá y analizará por áreas homogéneas del territorio (litorales, de montaña, campiña, etc.)

- *Aprovechamiento actual o potencial de que sea susceptible, desde el punto de vista agrícola, forestal, ganadero, cinegético, minero y otros.*
- *Usos presentes en el suelo, edificaciones e infraestructuras existentes.*
- *Análisis de la diferente aptitud de los terrenos para su utilización urbana, identificando las zonas de **riesgos naturales** (por erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones etc.) o en la que se dé la presencia de riesgos derivados de usos y actividades generadores de accidentes mayores o que medioambientalmente o por razones de salud pública sean incompatibles con otros usos, y que pudieran dificultar su ordenación y ocupación.*
- *Valores de características territoriales, naturales, históricas, culturales o paisajísticas existentes en el ámbito del Plan. Con un apartado relativo al **ámbito litoral** en los municipios que corresponda.*
- *Características de la población, sus condiciones económicas y sociales y las previsiones de evolución demográfica. **En los municipios pertenecientes a una Aglomeración urbana, los análisis de la población se enmarcarán en el contexto metropolitano.***
- ***Actividades productivas. Caracterización general de los sectores económicos (estructura del sector, localización, actividades económicas significativas...). Estos análisis, en los municipios pertenecientes a una Aglomeración metropolitana, se extenderán al contexto metropolitano.***
- ***Características e incidencia de la actividad turística en el municipio.***

- *Recursos e inversiones públicas: la hacienda local, presupuestos municipales, endeudamiento e inversiones públicas no municipales.*
 - ***Identificación y caracterización socioeconómica de los asentamientos poblacionales en el ámbito rural.***
- 2.2 Las condiciones derivadas de los antecedentes de planeamiento y de las diversas legislaciones sectoriales con incidencia en el territorio con objeto de:

Analizar y profundizar en todos aquellos documentos de planeamiento que incidan de una u otra forma sobre el ámbito objeto de planeamiento, y en especial en:

- a) Evolución histórica.***
- b) Planeamiento vigente con anterioridad. La información deberá versar sobre todo el planeamiento, incluidas modificaciones y desarrollos, reflejando su fecha de aprobación definitiva, y especificando, en cada caso, la parte que queda vigente, así como su grado de desarrollo y ejecución.***
- c) Condiciones derivadas del planeamiento y programación en ejecución.***
- d) Referencia a las condiciones que se deriven de la planificación territorial de ámbito regional y subregional.*
- e) Desarrollo de los instrumentos de intervención en el mercado de suelo.***
- f) Obras programadas y política de inversiones públicas que influyan en el desarrollo urbano, o previstas en la planificación sectorial de las Administraciones.***
- g) Análisis de la incidencia y las afecciones derivadas de la legislación sectorial en el ámbito territorial, en especial la relacionada con los bienes de dominio público natural (vías pecuarias, dominio público marítimo terrestre e hidráulico y las zonas de servidumbres, etc.), los espacios naturales y los bienes pertenecientes al Patrimonio Histórico y Cultural.*

▪ **2.3 La estructura urbana y la edificación.**

En este apartado se analizarán los siguientes aspectos:

- a) El proceso histórico de formación del/los núcleo/s urbano/s.*
- b) La estructura urbana actual. Elementos estructurantes y áreas de crecimiento diferenciadas. Zonas homogéneas en el suelo urbano atendiendo a las características de su estructura urbana, tipología edificatoria, dotación de equipamientos, población etc.*
- c) Los usos urbanos del suelo y la edificación. Se diferenciarán los usos comerciales y de servicios cuyos ámbitos de incidencia sean extensos, entre ellos los supramunicipales.*
- d) Morfologías y tipologías urbanas.*
- e) Estado de conservación y uso de la edificación.*
- f) Elementos y sectores de interés por sus valores arquitectónicos, históricos, culturales o ambientales.*
- g) Áreas degradadas, y en su caso, vulnerables en la ciudad.*

▪ **2.4 Estudio sobre la vivienda**

El estudio sobre la vivienda se considera de interés para significar varios aspectos básicos:

- a) Cuantificación de las necesidades de vivienda durante el periodo de vigencia del nuevo planeamiento general.*
- b) Cualificación de las necesidades de vivienda, al objeto de no sólo detectar la demanda cuantitativa sino, también, la cualitativa; es decir, caracterizar los deseos socialmente aceptados sobre las tipologías residenciales preferenciales.*

- c) *Estructura del parque de viviendas: viviendas de promoción privada, viviendas de promoción pública, autoconstrucción, evolución del parque de viviendas en los últimos años.*
- d) *Grado de tenencia y ocupación: viviendas permanentes, segunda residencia, Viviendas en desuso, infraviviendas, viviendas en alquiler.*

Los análisis anteriores se referirán al conjunto de la ciudad y, en la medida posible, desagregados según zonas homogéneas de la misma. En los municipios pertenecientes a una Aglomeración metropolitana, los análisis de la demanda de vivienda se enmarcarán en el contexto metropolitano. En los municipios con implantación turística, los análisis diferenciarán las viviendas turísticas de las de primera residencia.

▪ **2.5 Dotaciones: Espacios Libres y Equipamientos**

- a) *Descripción del Sistema de Espacios Libres, con evaluación de sus carencias*
- b) *Descripción de los Equipamientos Públicos (centros docentes, sanitarios o asistenciales, deportivo, comercial, cultural y social) existentes, valorando sus carencias y localización para el servicio de la población, analizando jerarquía o niveles de servicios.*
- c) *Descripción de los principales equipamientos privados existentes.*

Se diferenciarán las dotaciones de incidencia o interés supramunicipal. En los municipios pertenecientes a una Aglomeración metropolitana, los análisis de los equipamientos supramunicipales se enmarcarán en el contexto metropolitano.

2.6 Tráfico y Movilidad

- a) *Las características de la red viaria existente*
- b) *Las características del transporte público, tráfico (motorizado, no motorizado y peatonal) y aparcamientos.*

c) Planes sectoriales.

En los municipios pertenecientes a una Aglomeración metropolitana estos análisis tendrán en cuenta el contexto metropolitano, con atención especial a aquellas actividades singulares de carácter dotacional, comercial y otras, que generan tráfico y demandan aparcamientos; lo que asimismo se analizará en los municipios con importante número de habitantes (a partir de unos 50.000 habitantes aproximadamente).

▪ **2.7 Infraestructuras y Servicios**

- a) Infraestructuras de servicios urbanos (abastecimiento y saneamiento, energía, telefonía).**
- b) Planes y previsiones de las Administraciones y compañías suministradoras**

En los municipios pertenecientes a una Aglomeración metropolitana, estos análisis tendrán en cuenta las infraestructuras y servicios que procedan en el contexto metropolitano.

▪ **2.8 Valoración y diagnóstico de la problemática urbana.**

- a) Conclusiones globales de la información urbanística.**
- b) Diagnóstico sectorial e integrado.**
- c) Tendencias del desarrollo urbano.**
- d) Condiciones al crecimiento urbano.**
- e) Previsiones globales de población y por grupos significativos con relación a la estructura urbana.**
- f) Tendencias de las demandas con incidencia territorial.**

Las valoraciones y diagnósticos anteriores se referirán al conjunto de la ciudad y, en la medida posible, desagregados según zonas homogéneas de la misma.

Modificaciones respeto a RP 1978:

La Comunidad Autónoma de Andalucía en su sistema legislativo hereda el Reglamento de Planeamiento de 1978, vigente en la actualidad. No obstante, como se detallaba anteriormente, la Consejería de Ordenación del territorio ha publicado una serie de Documentos Técnicos (Ver Anexo IV) en los que, con un importante grado de detalle, se especifican tanto las fases como los contenidos sustanciales del Plan General. Este modelo facilita al equipo redactor una guía metodológica de amplio desarrollo en cuanto a nivel de concreción de los contenidos y metodología de análisis de la información requerida para la justificación de un plan general, que teóricamente limitaría la discrecionalidad del equipo redactor a la hora de justificar el modelo territorial propuesto.

Entre los aspectos positivos de la Ley 7/2002 respecto al RP1978 cabe mencionar la elaboración, eso sí, opcional, de dos fases previas a la fase de Información, análisis y diagnóstico, cuyos objetivos prioritarios son establecer la metodología de trabajo y crear un debate acerca del modelo de ciudad.

En cuanto a las exigencias de información urbanística, detalladas en los contenidos de la Memoria del Plan, siguen el esquema propuesto por el RP de 1978, aunque introduce importantes modificaciones, ampliando el contenido de la información requerida y detallándolo en aspectos como la diferenciación de unidades homogéneas en el ámbito de análisis, aspecto clave para justificar la posterior ordenación, la exigencia de enmarcar el análisis en el contexto metropolitano, caracterizar el sector socioeconómico con especial atención a la actividad turística y a los asentamientos de población en suelo rústico, la incidencia del planeamiento vigente, con especial atención al grado de desarrollo del mismo, análisis detallado sobre la estructura urbana (proceso histórico de formación, morfología, áreas degradadas, etc.) y la vivienda (tipología, estado de conservación, demanda de la población, etc.), lo mismo que sucede con los aspectos relativos al tráfico y la movilidad, los equipamientos, las infraestructuras, exigiendo en su conjunto un análisis exhaustivo y detallado de los aspectos con relevancia territorial, que aunque parezcan aspectos obvios, están ausentes en muchos documentos de planeamiento.

La exigencia de estos contenidos específicos junto con la Valoración y diagnóstico de la problemática urbana exigido al final del documento en el que se ha de dar cuenta de las conclusiones globales de la información urbanística, elaborar un diagnóstico sectorial e integrado, prever las tendencias y condicionantes del desarrollo urbano, los condicionantes y la previsión de población y resto de demandas con incidencia territorial hacen de la Memoria exigida para los estudios de planeamiento urbanístico en Andalucía, un ejemplo a seguir y por tanto trasladable a otras Comunidades Autónomas adaptándola en función de sus condicionantes territoriales específicos.

Otro documento interesante que sirve de referencia para la elaboración de planes en Andalucía es la “Guía para la Evaluación de Impacto Ambiental de Planeamiento urbanístico de Andalucía”⁴⁹, ya reflejada en el apartado 10.4 de Criterios e indicadores de sostenibilidad para el análisis territorial, y que aunque superada por los avances normativos en la materia, puesto que su redacción data de finales de los 90, su contenido resulta de gran utilidad para realizar un diagnóstico orientado a la sostenibilidad, por la detallada descripción de los impactos sobre el medio ambiente derivados del planeamiento urbano.

Diez años después de la aprobación de la Ley 7/2002 de Ordenación urbanística de Andalucía, se procede a su revisión, la cual queda finalmente reflejada en **la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.**

Entre sus fines tiene, además de **adecuarse al nuevo marco estatal**, la adopción de **medidas de dinamización, agilización y viabilidad económica de las actividades urbanísticas, especialmente las ubicadas en suelo urbano**, intentando recurrir a la agilización del sector inmobiliario en el interior

49

http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/consolidado/publicacionesdigitales/20-155_GUIA_PARA_LA_EVALUACION_DE_IMPACTO_AMBIENTAL_DE_PLANEAMIENTO_URBANISTICO_EN_ANDALUCIA/20-155/4_EVALUACION_DE_IMPACTO_AMBIENTAL.PDF

de las ciudades y en clave de **sostenibilidad**. Para ello apuesta por la **dinamización y flexibilización del planeamiento** y posterior fase de gestión y ejecución en suelo urbano. Con ello pretende **controlar el desarrollo de nuevos suelos urbanizables, especialmente los insostenibles**, apostando por la ciudad existente y la regeneración urbana.

Además, se introducen cambios significativos en las siguientes líneas:

- Se **refuerzan los mecanismos de participación ciudadana**, se regulan y se obliga a incluir un resumen ejecutivo como parte integrante de los planes que constituya un documento inteligible y didáctico para dar a conocer el plan a la ciudadanía y administraciones previa a la toma de decisiones.
- Se promueve la inclusión de unas **Bases orientativas de los costes derivados de la urbanización**.
- Se agiliza la tramitación de los planes.
- Se **flexibiliza las determinaciones de los Planes en materia de densidad de vivienda**.
- Se exige un **informe preceptivo de la Consejería de Urbanismo** tras la fase de aprobación inicial, como “informe sectorial”, lo que permite un control del cumplimiento normativo del Plan previa a su aprobación final, evitando impugnaciones posteriores y agilizando la tramitación.
- Creación de una **“ventanilla única” para los informes sectoriales**, agilizar los plazos, impulsar criterios unificados para la documentación, velar para que los pronunciamientos sectoriales no sean incongruentes, y servir de órgano de colaboración técnica entre la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos.
- Transferencia de competencias autonómicas en materia de suelo urbano a nivel municipal.
- Se exige la **determinación del crecimiento poblacional previsto a efectos de determinar los recursos hídricos necesarios**.

- Introducen las actuaciones de dotación para la regeneración de suelo urbano junto a las de urbanización.
- El **destino a vivienda protegida pasa a ser una calificación urbanística**, lo que compromete el suelo indefinidamente.
- Se **exige la revisión total del PG cuando las actuaciones urbanísticas propuestas superen el 25% de suelos urbanos o el 25% de incremento de población municipal**.
- La exigencia de los **Informes de Sostenibilidad económica** para medir el impacto de la urbanización sobre las Haciendas Locales.
- Necesidad de realizar un **seguimiento de la sostenibilidad ambiental y económica de las actuaciones urbanísticas con carácter cuatrienal** por parte de los Ayuntamientos.
- Se exige una mayor **vinculación** entre las actuaciones derivadas de los **planes de ordenación territorial y los planes generales**.

Estas nuevas exigencias en pro de la sostenibilidad del planeamiento que incorpora la Ley 2/2012 de Ordenación urbanística de Andalucía, son elementos de decisión adicional que ayudan a incorporar una mayor racionalidad en las decisiones tomadas en el ámbito urbanístico (Garrido, 2011: La sostenibilidad económica en el planeamiento. Congreso de Urbanismo y Ordenación del Territorio) aunque, dada la fecha reciente de su aprobación, se debe esperar a su aplicación práctica para juzgar el éxito o fracaso de las novedades aportadas.

<i>Aspectos positivos RP ANDALUCÍA respecto a RP 1978</i>	
AMPLIACION DE LOS CONTENIDOS DE LA MEMORIA DE INFORMACION DEL PLAN Y ESPECIFICACIÓN DE LOS MISMOS EN PLIEGO DE CONDICIONES GENÉRICO: <i>referencia al contexto metropolitano, sector socioeconómico con especial atención a la actividad turística, asentamientos de población en suelo rústico, estructura urbana y vivienda, tráfico y movilidad</i>	Ver Pliego de Condiciones en Anexo IV
ESTABLECIMIENTO DE FASES PREVIAS A LA INFORMACIÓN Y DIAGNÓSTICO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LA METODOLOGÍA DE TRABAJO A SEGUIR Y LA GENERACIÓN DE DEBATE ENTRE TÉCNICOS SOBRE CRITERIOS, OBJETIVOS Y MODELO TERRITORIAL A SEGUIR: <i>Programa de Trabajo y Documento Previo; problemas urbanísticos, criterios y objetivos de ordenación</i>	Ver Pliego de Condiciones en Anexo IV
EXIGENCIA DE UN DIAGNÓSTICO INTEGRADO A MODO DE CONCLUSIÓN: <i>Valoración y diagnóstico de la problemática urbana</i>	Ver Pliego de Condiciones en Anexo IV

4.2.2.3 ARAGON: L5/1999, de Urbanística y RP RD 52/2002

La Ley Urbanística de Aragón, aprobada en 1999, se adapta al nuevo marco legislativo en materia de Suelo de 1998, incorporando a la estructura jurídico-administrativa heredada aquellas innovaciones procedentes de otros sistemas legislativos autonómicos que resulten de utilidad. Especialmente se perfeccionan los instrumentos tradicionales de planeamiento y se adapta su contenido a la realidad de la Comunidad Autónoma.

La Ley potencia el planeamiento urbanístico municipal, sobre todo a través del **Plan General de Ordenación Urbana**, que se constituye en la única figura de planeamiento general admitida. Ahora bien, para posibilitar su utilización en todos los casos, **establece contenidos diferenciados del plan general, atendiendo a la envergadura de los municipios**. Habida cuenta de la gran dispersión del mapa municipal aragonés, se ha distinguido a los **pequeños municipios, de menos de 500 habitantes, y, parcialmente, también a los de**

menos de 2.000 habitantes, previendo un contenido más ligero del correspondiente plan general.

En tal sentido, recogiendo útiles experiencias, la Ley regula la figura de las **zonas periféricas, alrededor del suelo urbano**, junto con otras medidas que pretenden facilitar la adaptación de la norma a los pequeños municipios.

En los contenidos exigidos al PGOU la Ley aragonesa establece unos **criterios previos** que deberá incorporar el PGOU **vinculados al desarrollo y la sostenibilidad ambiental y económica incluyendo el procedimiento de evaluación ambiental del plan.**

En el **Reglamento de Desarrollo Parcial de la Ley Urbanística de Aragón**, que sustituye en este caso al RP78, el Plan General de Ordenación Urbana se afianza como el instrumento de planeamiento urbanístico más importante. El Plan General es el soporte necesario para la ordenación urbanística integral del territorio y solo a partir de su existencia puede plantearse un desarrollo urbanístico activo de las ciudades y pueblos, frente a la mera situación urbanística vegetativa que, a partir de normas de aplicación directa, se da en los Municipios que no disponen de este instrumento. La capacidad directiva del Plan General en la legislación urbanística aragonesa resulta notablemente ampliada al atenuarse la rigidez que una interpretación estricta de la legislación estatal sobre régimen del suelo puede producir. Ello no significa que el Municipio, al adoptar un concreto modelo de desarrollo urbano, no deba **justificar sus decisiones sobre clasificación del suelo y diseño de la ciudad**. Todo lo contrario, debe **hacerlo acreditando el cumplimiento de la normativa estatal y autonómica**. La motivación es la base fundamental de dichas decisiones porque, de otro modo, la decisión municipal, que tiene incidencia muy directa sobre el Régimen Jurídico aplicable a las distintas partes del término municipal, podría llegar a contrariar las normas básicas estatales. Los Municipios deben, pues, ser plenamente conscientes de la importancia y consecuencias de las decisiones que han de adoptar a la hora de dotarse de su Plan General conforme a la Ley Urbanística.

Así pues, el Plan General, que normalmente tendrá como ámbito territorial el correspondiente a un término municipal, aunque puede abarcar varios, tiene atribuida por el Ordenamiento Jurídico urbanístico una doble función principal. Por una parte, clasifica el suelo de la totalidad del término municipal y, por otra parte, a través de sus diferentes determinaciones, define el modelo estructural del territorio, pormenoriza las pautas necesarias para su implantación y establece el marco fundamental de protección del mismo **desde la perspectiva de la sostenibilidad del desarrollo.**

En cuanto a la definición del modelo estructural, este Reglamento, como la Ley que desarrolla, entronca básicamente con la tradición del Derecho urbanístico español y parte de considerar que la estructura urbanística del territorio se vertebra a través de los sistemas generales de comunicaciones, de espacios libres públicos y de equipamientos, introduciendo, eso sí, una **pormenorizada conceptualización de cada uno de los elementos integrantes de los anteriores y del tratamiento de los mismos que el Plan debe abordar.** El plano de la adopción del modelo territorial se complementa con la reglamentación de las denominadas infraestructuras que afectan a ámbitos superiores al ordenado por el Plan General, con la definición de **medidas complementarias a introducir para la protección y conservación de elementos concretos y estratégicos del territorio, y con la fijación de parámetros concretos de reservas para vivienda protegida** atribuyendo a esta función rango estructurante del modelo territorial.

La revisión de la Ley Aragonesa de Suelo, aprobada primeramente por la **Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón** y posteriormente por **Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón**, al regular el planeamiento urbanístico, **detalla el contenido y procedimiento del Plan General de ordenación urbana y de los planes parciales y especiales y se refiere a otros instrumentos de la ordenación urbanística como los estudios de detalle, las ordenanzas de edificación y urbanización y la delimitación del suelo urbano en municipios que carecen de plan general de ordenación urbana.**

Recoge los **instrumentos de política urbanística y de suelo: directriz especial de urbanismo, el sistema de información urbanística de Aragón, los programas de coordinación del planeamiento urbanístico, la norma**

técnica de planeamiento, los convenios urbanísticos, los patrimonios públicos de suelo y las áreas de tanteo. La creación de la **norma técnica de planeamiento**, la cual responde al propósito de **normalizar técnicamente los instrumentos de planeamiento y, especialmente, los grafismos, soportes informáticos, terminología y conceptos presentes en los mismos con objeto de facilitar y agilizar su elaboración y conocimiento, supone un paso innovador** respecto a otras CCAA, así como resultar pionera en la exigencia el planeamiento de la **incorporación de criterios de sostenibilidad ambiental y económica.**

Así, los contenidos exigidos en el decreto 52/2002, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999 de Aragón son:

ARTÍCULO 50 Y 51. (Rglto. Planeamiento Decreto 52/2002 por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 1/1999)

Memoria descriptiva

1. La Memoria descriptiva viene integrada por el compendio de los factores que directa o indirectamente tienen relevancia urbanística, por constituir referencias básicas o incidir en cualesquiera aspectos que puedan condicionar o determinar el uso del territorio, a la par que conforman la realidad natural, física y socioeconómica del ámbito territorial de planeamiento.

2. La Memoria descriptiva se referirá, necesariamente y como mínimo, a los siguientes extremos:

a) Planeamiento vigente con anterioridad.

b) Características naturales del territorio tales como las geológicas, topográficas o climáticas.

c) Aprovechamiento de que sea susceptible el territorio, desde el punto de vista agrícola, forestal, ganadero, cinegético, minero y otros.

d) Usos a que el terreno esté destinado, así como edificaciones e infraestructuras existentes en el mismo.

e) La diferente aptitud de los terrenos para su utilización urbana, **en razón de sus características físicas, con especial referencia a aquellas zonas del territorio en las que por razones técnicas sea desaconsejable el desarrollo urbanizador y edificatorio por concurrir riesgos geotécnicos o naturales que puedan afectar a la seguridad de las personas o los bienes.**

f) Señalamiento pormenorizado de los valores paisajísticos, ecológicos, urbanos, culturales, históricos y artísticos existentes en el ámbito territorial del Plan.

g) Características de la población asentada sobre el territorio, sus condiciones económicas y sociales y las previsiones de su evolución.

h) Obras programadas y política de inversiones públicas que pueden influir en el desarrollo urbano, en especial las previstas en los Planes Sectoriales Hidrológicos o de Infraestructuras, los de Ordenación de los Recursos Naturales, las Directrices de Ordenación del Territorio, así como, en su caso las de cualquier otro Plan o Proyecto de los órganos de la Administración del Estado, de la Comunidad Autónoma o de los Entes Locales o institucionales, que sean prevalentes o estén llamados a coexistir con la planificación urbanística y que tengan relación con el territorio objeto de planeamiento.

Añade el siguiente párrafo respecto al RP de 1978:

3. La Memoria descriptiva basará la totalidad de los extremos anteriores en **datos objetivos, empíricamente comprobables, obtenidos por procedimientos científicos de observación o análisis de general aceptación, cuyas fuentes, formas de obtención y referencia de actualidad se harán constar en la misma.**

Modificaciones respeto a RP 1978:

A pesar de disponer un sistema legislativo propio en el que la declaración de intenciones previa se caracteriza por proponer el perfeccionamiento de los instrumentos de planeamiento tradicionales adaptarlos a la realidad de la Comunidad Autónoma, los requisitos establecidos por el Reglamento de Desarrollo Parcial (RD 52/2002) de la Ley 5/1999⁵⁰ en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios son prácticamente similares a los establecidos por el RP 1978 de Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de ámbito nacional, tanto en contenidos como en el grado de detalle de descripción de los mismos, excepto en los siguientes aspectos:

- 1) El nivel de documentación requerida en el Plan (*Art 40 L5/1999*) es mayor exigiendo como documentos del Plan: la obligatoriedad de incluir **mapas de riesgos, catálogos, estudio de necesidades de vivienda y vivienda protegida y de realizar un estudio de movilidad** para municipios mayores de 8.000 habitantes y los colindantes.
- 2) Respecto al procedimiento de elaboración de la memoria establecidos en el RP de 1978 la diferencia más destacable es la exigencia en el **Artículo 51 del RP** de *que los contenidos de la memoria han de basarse en datos **objetivos, empíricamente comprobables, obtenidos por procedimientos empíricos de observación o análisis de general aceptación, cuyas fuentes, formas de obtención y referencia de actualidad se harán constar en la misma.***
- 3) Respecto a los contenidos exigidos por el RP de 1978 son los mismos, ampliando la definición del epígrafe relativo a “Aptitud de los terrenos para su utilización urbana”, al que añade: “en *razón de sus características físicas, con especial referencia a aquellas zonas del territorio en las que por razones técnicas sea desaconsejable el desarrollo urbanizador y edificatorio por*

⁵⁰ Se analiza el contenido de la Ley 5/199, de Urbanística de Aragón, porque, aunque ya derogada, era la norma vigente en el periodo objeto de estudio (1997-2007)

concurrir **riesgos geotécnicos o naturales** que puedan afectar a la seguridad de las personas o los bienes”.

4) En la ley (Art 32.3 L5/99) se establecen unos criterios previos que deberá incorporar el PGOU en el que prima: **la ponderación entre desarrollo y la sostenibilidad ambiental y económica** exigiendo además la evaluación ambiental del plan.

Aspectos positivos RP ARAGON respecto a RP 1978	
AMPLIACION DE LOS CONTENIDOS DE LA MEMORIA DE INFORMACION DEL PLAN: MAPAS DE RIESGOS, CATALOGOS, ESTUDIO NECESIDADES DE VIVIENDA Y VIVIENDA PROTEGIDA Y MOVILIDAD	Art 40 (L5/1999)
EXIGENCIA DE LA OBJETIVIDAD, FUENTES, ACTUALIDAD, JUSTIFICACIÓN Y PROCEDIMIENTO DE OBTENCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS DATOS DE LA MEMORIA DE INFORMACIÓN	Art 51 RP(Decreto 52/2002)
DEFINICIÓN MÁS DETALLADA DEL EPIGRAFE RELATIVO A “APTITUD DE LOS TERRENOS PARA SU UTILIZACIÓN URBANA” INTRODUCIENDO EL CONCEPTO DE RIESGO	Art 41 (L5/1999)
INSERCIÓN DE CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD SOCIAL, ECONÓMICA Y AMBIENTAL EN EL MODELO DE DESARROLLO	Art 32.3 (L5/1999)
JUSTIFICAR EL MODELO DE EVOLUCION URBANA Y OCUPACIÓN DEL TERRITORIO DESDE LA SOSTENIBILIDAD	Art. 39 L1/2014
NOTA TÉCNICA DE PALNEAMIENTO PARA LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, EFICACIA Y TRANSPARENCIA DE LOS PLANES	Decreto 54/2011

A este análisis hay que añadir las novedades introducidas por el Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba

el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón y el decreto 54/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento (NOTEPA).

El Decreto Legislativo 1/2014, incluye el **Artículo 39**, Modelos de evolución urbana y ocupación del territorio, novedoso respecto a los marcos legislativos anteriores, según el cual:

1. El plan general de ordenación urbana deberá concretar el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio incorporando las determinaciones de ordenación estructural establecidas en el artículo siguiente, **ponderando desarrollo y sostenibilidad ambiental y económica**, conforme a los siguientes criterios: a) **Deberá adoptar un modelo de ocupación del territorio sostenible evitando consumos innecesarios de recursos naturales y, en particular, de suelo. El plan general incorporará un estudio territorial, urbanístico, ambiental y social específico de los nuevos núcleos de demanda de servicios urbanísticos que prevea, justificando su implantación y analizando su viabilidad teniendo en cuenta el posible incremento de la capacidad de las redes y servicios urbanísticos prestados por las diferentes Administraciones públicas.** Asimismo, en la definición del modelo de ocupación del suelo se tendrá en cuenta la situación de la oferta y la demanda de los usos planificados para su implantación en el municipio y su entorno. b) Deberá establecer un **horizonte temporal de gestión**. En defecto de previsión del planeamiento, será de **veinte años**. c) Precisar acciones destinadas a **rehabilitar los espacios y la edificación en los núcleos urbanos existentes** de forma que se garantice un adecuado desarrollo y calidad de vida de los ciudadanos. 2. El modelo de evolución urbana y ocupación del territorio deberá ser **específicamente evaluado en el procedimiento de evaluación ambiental del plan general**.

En cuanto a la NOTEPA, aprobada por decreto 54/2011, de 22 de marzo, del gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento (NOTEPA); ésta se redacta con el objeto de promover la **simplificación de la acción urbanística de los municipios del territorio aragonés, junto con la**

garantía de los principios de transparencia y publicidad en esta materia; facilitando el acceso público a la ordenación urbanística y coordinando los diferentes sistemas de información urbanística de las Administraciones con competencias en la materia, constituyendo esta norma un referente de interés para el desarrollo del planeamiento en otras CCAA.

La NOTEPA responde al propósito de normalizar técnicamente los instrumentos de planeamiento con objeto de facilitar y agilizar su elaboración y conocimiento, y junto con la Directriz Especial de Urbanismo (Título III, capítulo I del DL 1/2014) está llamada a convertirse en el **marco técnico que simplifique el sistema de planeamiento urbanístico de Aragón**. Por otra parte, esta Norma Técnica de Planeamiento es fundamental para unificar criterios para la elaboración de los documentos de planeamiento urbanístico, estandarizando la cartografía de utilidad urbanística, la terminología y los conceptos urbanísticos generales, con la finalidad de **reducir el grado de discrecionalidad en su interpretación y de facilitar su integración en los Sistemas de Información Territorial y Urbanística de Aragón y estatales**. En este sentido, la NOTEPA procede al establecimiento de las bases de un código común que **no merme la creatividad e iniciativa de los planificadores ni la autonomía de las Administraciones con un enfoque práctico a la manera de un manual** que se desarrollará y complementará con la puesta disposición de las aplicaciones informáticas gratuitas NOTEPACAD y NOTEPAGIS

Es importante incidir en que la Norma Técnica de Planeamiento ha de colaborar en el objetivo de **facilitar la recopilación y difusión de la información urbanística de Aragón, en todas las fases de ejecución del planeamiento,** a todos los agentes involucrados en su tramitación, así como a todos los ciudadanos, como destinatarios finales de la actuación urbanística.

4.2.2.4 ASTURIAS: DL 1/2004 TR de OT y Urbanismo y RP D 278/2007

El Texto Refundido de la Ley de ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias reúne las disposiciones con rango de Ley vigentes en el Principado de Asturias en materia urbanística y de ordenación del territorio con objeto de **regularizar, aclarar y armonizar** los textos legales vigentes. El TR ha

permitido reorganizar su estructura y su contenido, así como la introducción de determinadas precisiones terminológicas y clarificaciones que tienen como finalidad contribuir a la aclaración de sus preceptos, ajustando la numeración de los artículos, y coordinando las concordancias y las remisiones entre todos ellos. Dichas facultades han permitido también tomar en consideración otras normas con contenido urbanístico y territorial, como las recogidas en las Leyes del Principado de Asturias 5/1991, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales, y 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural, cuya vigencia no se ve afectada.

El Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, completa el marco legal de la regulación en materia de ordenación territorial y urbanística, procediendo al desarrollo reglamentario que en lo referente a Planeamiento Urbanístico aporta los siguientes aspectos:

Artículo 65 TR (DL 1/2004). Documentación PGO.

Las determinaciones del Plan General de Ordenación a que hacen referencia los artículos anteriores se desarrollarán en los siguientes documentos:

Memoria, que establecerá los objetivos del Plan, y contendrá las conclusiones de la información urbanística condicionante de la ordenación, y justificará el modelo elegido y las determinaciones de carácter general y de carácter específico establecidas.

*La Memoria **se modulará en sus contenidos en función de las características del concejo y consiguiente nivel de desarrollo de sus determinaciones**, e incluirá, en su caso, los pertinentes **estudios complementarios sobre suelo, vivienda, tráfico y transportes**. Asimismo, analizará y justificará de forma especial la situación y las propuestas del Plan sobre la **relación del concejo con su ámbito territorial**, especialmente con los contenidos en el planeamiento territorial vigente. También incluirá un diagnóstico ambiental del concejo, fijando los **indicadores de sostenibilidad**.*

Artículo 78. Información pública previa a la elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística.

*...2. En el caso de los Planes Generales de Ordenación, el Ayuntamiento deberá abrir necesariamente el **período de información** a que se refiere el apartado anterior, en el que se pondrán de manifiesto **las prioridades de la futura ordenación**. El resultado de dicho período, complementado, en su caso, con las modificaciones que el Ayuntamiento decida introducir a partir de las alegaciones presentadas, deberá constituir la **base del proceso de elaboración del Plan**.*

....Artículo 179.2 (Decreto 278/2007). Memoria

2. —La Memoria Informativa describirá las condiciones y valores naturales, ambientales y culturales, las características demográficas y socioeconómicas y la situación de las infraestructuras del concejo.

En particular, la Memoria Informativa describirá los siguientes aspectos:

a) Síntesis histórica de la evolución demográfica y socioeconómica, con especial referencia al período transcurrido desde la aprobación del anterior instrumento de planeamiento general.

b) Planeamiento urbanístico vigente con anterioridad con el siguiente alcance:

1.º Descripción del planeamiento general anterior, incluidas sus modificaciones y el planeamiento de desarrollo derivado del mismo, indicando fechas de aprobación definitiva y de publicación.

2.º Grado de cumplimiento de dicho planeamiento.

*c) Análisis del planeamiento urbanístico vigente de los concejos limítrofes **para justificar la necesidad o no de la congruencia de la clasificación y calificación de suelo con los terrenos colindantes** de otros municipios.*

d) Determinaciones establecidas por el planeamiento territorial y la planificación sectorial y su grado de vinculación.

e) Análisis de la posible incidencia y de las afecciones impuestas por la legislación sectorial que sea de aplicación en el territorio objeto del Plan.

f) Descripción, entre otros, de los valores naturales, paisajísticos, ambientales, históricos, científicos, arqueológicos y culturales que sean meritorios de algún tipo de protección

g) Aprovechamiento de que sea susceptible el territorio, desde el punto de vista agrícola, forestal, ganadero, cinegético, minero y otros.

*h) Descripción de los posibles **riesgos naturales o tecnológicos** que puedan concurrir en los del concejo.*

*i) Situación del **dominio público**, especialmente en lo que se refiere a las limitaciones y servidumbres que se deriven de su protección.*

*j) Análisis detallado de **la formación y evolución de los núcleos urbanos y de los núcleos de población en el suelo no urbanizable** del concejo y de sus peculiaridades urbanísticas y edificatorias.*

*k) Análisis de los **sistemas de estructuración territorial existentes o previstos con incidencia supramunicipal y su conexión con las dotaciones urbanísticas municipales**. En particular se tendrá en cuenta las servidumbres y limitaciones derivadas de ellos, con independencia de su titularidad pública o privada.*

l) Obras programadas y políticas de inversiones públicas que influyan en el desarrollo urbano o estén previstas en la planificación sectorial de las Administraciones Públicas.

*m) **Estudios complementarios** sobre suelo, vivienda, tráfico y transportes y aquellos otros aspectos que se consideren necesarios para plantear la nueva ordenación urbanística.*

n) Resultado de los trámites de participación pública en el proceso de elaboración del Plan.

ñ) Cualesquiera otros aspectos que se consideren oportunos para un adecuado diagnóstico y una mejor propuesta de ordenación.

Respecto al RP de 1978

- 1) Se establece una **fase previa de información pública cuyos resultados deben ser la base del planeamiento**. En el RP la participación pública se considera una fase posterior a la Aprobación Inicial del Plan.

2) En cuanto a los contenidos mínimos de la memoria de información son similares a los que establece el RP de 1978 con algunas modificaciones respecto a la definición de contenidos:

- En el estudio de **evolución demográfica y socioeconómica** no se contempla el estudio de las previsiones de evolución demográfica y socioeconómica en ningún caso.
- En cuanto al planeamiento vigente se especifica el alcance del contenido de información relativa al Planeamiento urbanístico vigente de manera detallada haciendo mención al objeto de esta información: **justificar o no la congruencia de la clasificación y calificación de suelo con los terrenos colindantes de otros municipios, la incorporación al planeamiento y posible incidencia de las determinaciones establecidas por el planeamiento territorial y planificación sectorial.** Aunque todo Plan General debe asumir e incorporar las determinaciones del Planeamiento Territorial no se suele especificar en los contenidos de la memoria.
- Se sustituye el epígrafe relativo a “Aptitudes del terreno para su utilización urbana” por: “*Descripción de los posibles **riesgos naturales o tecnológicos** que puedan concurrir en los del concejo*”
- Incorpora un epígrafe relativo a la de “**la formación y evolución de los núcleos urbanos y de los núcleos de población en el suelo no urbanizable y sus características urbanísticas y edificatorias**” inexistente en el RP de 1978. Aunque en este caso es una determinación asociada a las características propias del territorio asturiano, en el que la división administrativa es por concejos, equivalentes a los municipios, en los que predominan los núcleos rurales, es una determinación interesante a extrapolar para conocer la evolución de la urbanización dispersa en el territorio.
- Incorpora un epígrafe relativo a “**Análisis de los sistemas de estructuración territorial existentes o previstos con incidencia supramunicipal y su conexión con las dotaciones urbanísticas municipales.** En particular se tendrá en cuenta las servidumbres y limitaciones derivadas de ellos, con independencia de su titularidad

pública o privada” inexistente en el RP de 1978 y que remarca el interés en el **enfoque territorial** del Planeamiento General en el sistema legislativo autonómico exigiendo incorporar a la información urbanística los requerimientos en cuanto a redes de servicios supramunicipales.

- Amplía los contenidos de la memoria con otros **estudios relativos a vivienda, movilidad**, etc. necesarios para plantear la nueva ordenación.
 - Exige la determinación de **indicadores de sostenibilidad** para el análisis ambiental, concepto derivado de la legislación relativa a “Evaluación ambiental de planes y programas” (L9/2006).
- 3) El artículo 185 del decreto 278/2007 establece los criterios diferenciadores de los municipios y que han de incorporar información más detallada al plan entre los que se consideran la población (> 40.000 habitantes) y su dinámica de crecimiento en los últimos diez años (más de 10%) o la marcada vocación turística de los mismos que comporte una duplicación de la población en algún periodo del año. Estos habrán de incorporar a la Memoria:
- 1.º Análisis de los asentamientos de población y edificatorios de todo tipo y de su evolución, a fin de evaluar los **criterios de configuración de los núcleos de población, su adecuada urbanización y los déficits de dotaciones urbanísticas** públicas que hayan podido derivarse de la celeridad del proceso de crecimiento.
 - 2.º Análisis **de las áreas industriales, comerciales y de servicios, previsiones de desarrollo y necesidades de suelo a estos efectos**, incluidos los **cambios de destino** de aquellas que hayan devenido obsoletas ante las nuevas necesidades de uso.
 - Así mismo el **estudio de tráfico sólo se exige a aquellos municipios con población superior a los 20.000 habitantes**, cuando debería exigirse en todos aquellos que se vean afectados por un tránsito determinado de vehículos (ejemplo: municipios atravesados por importantes ejes de comunicación).

Aspectos positivos RP ASTURIAS respecto a RP 1978	
<i>PARTICIPACIÓN PÚBLICA COMO BASE DEL PLANEAMIENTO</i>	<i>Art.78(DL 1/2004)</i>

<i>INCORPORACIÓN DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL AL PGM</i>	<i>Art 179.2 (D 278/2007)</i>
<i>ESTUDIO PLANEAMIENTO VIGENTE EN NUCLEOS COLINDANTES PARA DAR COHERENCIA AL PLANEAMIENTO</i>	<i>Art 179.2 (D 278/2007)</i>
<i>EVOLUCION NUCLEOS DE POBLACIÓN EN SUELO NO URBANIZABLE</i>	<i>Art 179.2 (D 278/2007)</i>
<i>ANALISIS SISTEMAS DE ESTRUCTURACIÓN TERRITORIAL Y CONEXIÓN CON DOTACIONES URBANÍSTICAS MUNICIPALES</i>	<i>Art 179.2 (D 278/2007)</i>
<i>AMPLIACION DE LOS CONTENIDOS DE LA MEMORIA DE INFORMACION DEL PLAN: VIVIENDA ,TRÁFICO Y TRANSPORTES</i>	<i>Art 179.2 (D 278/2007)</i>
<i>EXIGENCIA DE INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD</i>	<i>Art 179.2 (D 278/2007)</i>

Así, la legislación autonómica en materia de Suelo en Asturias, a pesar de no incorporar grandes novedades, se adapta a su singularidad territorial, estableciendo aspectos que adaptan los requisitos generales del RP78.

4.2.2.5 CASTILLA LA MANCHA: L2/2009, DL 1/2004 y Decreto 248/2004

La ley vigente en materia de Urbanismo en el periodo de máximo desarrollo urbanístico en Castilla La Mancha, era la Ley 2/1998, de Ordenación del territorio y Actividad Urbanística, refundida junto con otros textos legales en el TR la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha según Decreto Legislativo 1/2004, posterior Ley 12/2005 (derogada) y vigente Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del territorio y de la Actividad Urbanística, que comprende la regularización, aclaración y armonización de las disposiciones legales objeto de la misma.

Además, la elaboración del texto justifica otras adaptaciones que, si bien no inciden sustancialmente en el fondo de la disposición, resultan necesarias para lograr la sistemática y coherencia del mismo, siempre con el máximo respeto a la voluntad del legislador. Por ello, se corrigen errores de concordancia y se aclaran diversas remisiones a preceptos de la propia Ley, principalmente en el régimen del suelo urbano, acompañándolas del contenido normativo objeto de dichas remisiones, con la única finalidad de conseguir una mayor claridad y seguridad jurídica del texto, garantizar una mejor interacción entre las políticas de suelo y de vivienda, así como introducir mejoras en los procedimientos de determinados instrumentos urbanísticos que permitan la agilización de sus trámites y doten a los mismos de una mayor transparencia y seguridad jurídica.

Sin embargo, las modificaciones llevadas a cabo no afectan a los contenidos exigidos por el TR de la Ley de Ordenación del territorio y Actividad Urbanística desarrollado por Decreto 248/2004, por el que se aprueba el reglamento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del territorio y de la Actividad urbanística, que es el que interesa analizar, al ser el que determina el contenido del Plan General Municipal.

Este Reglamento especifica los contenidos exigidos a la Documentación del Plan, que mantienen la estructura heredada del Reglamento de Planeamiento de 1978, tal y como se traslada a continuación.

Sin embargo, Castilla La Mancha desarrolló una Norma Técnica de Planeamiento, Aprobada por Decreto 178/2010, de 1 de julio, para homogeneizar el contenido de la documentación de los planes.

(Art. 41 decreto 248/2004) Contenido de la información urbanística

- Características geológicas, topográficas, climáticas, hidrológicas y análogas.
- Usos actuales del suelo, edificaciones e infraestructuras existentes, así como **justificación del nivel de ocupación por la edificación en al menos dos tercios del espacio servido efectiva y suficientemente por las redes de servicios urbanos computados por cada zona de ordenación urbanística (ZOU) a los efectos de su consideración como suelo urbano (SU).**
- Valores paisajísticos, ecológicos, conjuntos urbanos e histórico-artísticos existentes.
- Aptitud de los terrenos para su utilización urbana y para la implantación de usos e infraestructuras de relevancia territorial.
- Características socio-económicas de la población del término y tendencias previsibles para la evolución demográfica en éste.
- Análisis del planeamiento anterior y aún vigente, manifestando expresamente la parte del mismo que se asuma en la nueva ordenación.
- Estudio de la incidencia de las determinaciones de directa aplicación y orientativas de los instrumentos de ordenación del territorio (OT) que sean de aplicación.
- Identificación de las afecciones derivadas de la legislación sectorial, así como de los planes, programas y proyectos públicos sectoriales que incidan en el término municipal.

Respecto al RP de 1978

Mantiene prácticamente los mismos contenidos estableciendo una modificación en cuanto a los niveles de ocupación del suelo por la edificación en la que se exige que al menos 2/3 esté ocupado para ser clasificado como suelo urbano. En cambio, no incorporan como información requerida el resultado de la participación pública. El resto de aspectos a considerar en la memoria mantiene

el mismo grado de indeterminación que en el Reglamento de Planeamiento del 78.

<i>Aspectos positivos RP CASTILLA LA MANCHA respecto a RP 1978</i>		
<i>Justificación de la ocupación por la edificación de al menos dos tercios del espacio servido por redes para considerarlo suelo urbano.</i>	Art.42	Decreto 248/2004

En cuanto a la **Norma Técnica de Planeamiento**, aprobada por decreto 178/2010, el principal objetivo de la misma es **especificar el contenido de los distintos documentos integrantes de los planes**, de manera que resulten óptimamente definidas las determinaciones que constituyen los mismos, en desarrollo y de conformidad con el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, y su Reglamento de Planeamiento, aprobado por Decreto 248/2004, de 14 de septiembre.

Tales contenidos que deben reunir los distintos instrumentos de planeamiento municipal vienen regulados con detalle a lo largo del texto de la Norma Técnica de Planeamiento, siempre con el **objetivo** claro **de procurar** entre las distintas clases de planeamiento municipal (general, de desarrollo y especial) y entre cada clase en particular, **un grado de homogeneidad y calidad suficiente que facilite no sólo su redacción, tramitación, y posterior aprobación**, sino también, y muy especialmente, su más **amplia divulgación y acceso**.

Igualmente, es objetivo de la Norma **articular los contenidos de los planes municipales para que los mismos se integren debidamente en la Infraestructura de Datos Espaciales de Castilla-La Mancha (IDE-CLM)**, al concluir su tramitación administrativa, así como la **posibilidad de coordinarse y servir en el seno de otra serie de sistemas de información de muy distinta naturaleza**, como, por ejemplo, los empleados en las labores catastrales o en las propias de los Registros de la Propiedad, para **facilitar la labor de redacción de estos planes municipales y, por ende, también, los trámites administrativos conducentes a su aprobación**. y procurar, el **universal acceso, transparencia y conocimiento** que les es debido, en aras

a procurar de esta materia una cercanía habitual al conjunto de los ciudadanos a los cuales sirve.

Dada la extensión de su desarrollo en cuanto a información territorial que debe recoger la Memoria Informativa del plan general, no procede trasladarla al presente documento, recomendándose sin embargo su consulta, constituyendo un documento de referencia interesante para la redacción del planeamiento, tanto por el nivel de detalle que exige al análisis territorial como por la metodología que desarrolla para el desarrollo del mismo, estableciendo el Objeto y contenido que debe desarrollar cada aspecto requerido al Plan . Se opta por trasladar el enlace para su descarga⁵¹.

4.2.2.6 CASTILLA LEON: Ley 5/1999 y Decreto 22/2004

Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, parte de la expresa aceptación de los principios del ordenamiento urbanístico consolidados en España a partir de 1956, habida cuenta del reconocimiento general de que gozan; y por tanto se recogen los preceptos de 1976 o 1992 que mantienen su utilidad. Pero al mismo tiempo se ofrecen **soluciones nuevas** para problemas específicos de la Comunidad Autónoma, obtenidas tanto de la experiencia y la práctica urbanísticas como del debate teórico llevado a cabo en el país y recogido en el llamado **Documento de Salamanca**, que en 1994 recogió las recomendaciones de la comisión de expertos sobre urbanismo, y otras muchas del amplio proceso de participación realizado antes de la aprobación del Proyecto de Ley.

Dentro de los objetivos del nuevo texto legislativo se busca **adaptar la normativa urbanística a las características y problemas particulares de Castilla y León**: entre ellos, la debilidad demográfica y la fragmentación administrativa, responsables de que no siempre puedan ser razonablemente

51

http://www2.ciccp.es/images/Archivos_PDF/Delegaciones/Castilla_Mancha/NORMATIVA/norma20tecnica.pdf

satisfechos objetivos elementales de la actividad urbanística pública; pero también de la relevancia que ha de darse al tratamiento del suelo rústico y de los pequeños Municipios. Castilla y León es una Comunidad singular por su tamaño y por la estructura de su poblamiento: lo que no es urbano no puede ser concebido como simple no urbanizable, y lo urbanizable futuro no puede ser hegemónico sobre un espacio rural con valores propios. Tampoco puede ignorarse el escaso grado de urbanización, apenas el uno por ciento del territorio, a pesar de la profunda herencia urbana de origen medieval: y desde luego, la falta del tamaño suficiente dificulta, la eficacia de los servicios, muy vinculada al grado de concentración de la población servida.

Todo ello impone la necesidad de adaptar los instrumentos legales a las peculiaridades de la Comunidad, entre las que destaca el **protagonismo de la Administración local**, que se reconoce mediante la atribución general de la competencia urbanística a los Municipios.

El tercer objetivo es incorporar a la actividad urbanística principios exigidos con fuerza por la sociedad, como la **transparencia administrativa (el acceso a la información), el fomento de la cohesión social y la protección del medio ambiente y del patrimonio**, llamados a compartir en forma creciente el peso de las decisiones de ordenación urbanística con los históricos valores de abaratamiento del suelo y dotación de servicios.

Para ello, el Título II se ocupa del sistema de planeamiento urbanístico, cuyas características, bien asentadas en la práctica administrativa y profesional, se mantienen en lo esencial. Se pretende, no obstante, paliar sus deficiencias, cuya expresión más evidente es la **alternancia entre excesivas demoras e irreflexivos apresuramientos en la aprobación y modificación de los planes**.

Como novedad singular se definen **criterios** a observar por todos los instrumentos de planeamiento urbanístico, sobre **orientación del crecimiento urbano, delimitación de sectores, sostenibilidad, protección del medio ambiente y del patrimonio cultural, calidad urbana, cohesión social y equidistribución**.

Se ha dicho, con razón, que el reto del urbanismo futuro será su transformación en sentido ecológico; por ello esta Ley establece **densidades máximas de**

población y edificación, e introduce estándares de sostenibilidad, como el índice de permeabilidad, porcentaje de suelo que deberá estar cubierto de vegetación a fin de contribuir al equilibrio de la atmósfera y las aguas subterráneas. En cuanto a la cohesión social, el planeamiento habrá de propiciarla por dos vías: asegurando niveles mínimos de calidad urbana, mediante la exigencia de reservas para dotaciones urbanísticas, y favoreciendo la mezcla equilibrada de usos, para lo que se regula un índice de variedad urbana. Se propone, en resumen, mantener el papel del planeamiento como instrumento para la decisión pública sobre el uso racional del suelo; e incluso afirmarlo, exigiendo la previsión de la ordenación general para todo el territorio, como soporte necesario para cualesquiera actuaciones de detalle, y regulando mecanismos de modificación que permitan mantener su vigencia frente a las contingencias de la evolución social.

El contenido de la memoria de información exigido por la normativa autonómica de Castilla León es el siguiente:

Art.111. Documentos de información, análisis y diagnóstico.

a) La memoria informativa, que debe describir las características, elementos y valores naturales, ambientales, culturales, demográficos, socioeconómicos y de infraestructuras del término municipal, presentes y pasados, que resulten relevantes para las determinaciones del Plan General, así como las perspectivas de evolución futura. Asimismo, deben señalarse:

1º. Las repercusiones de la legislación y el planeamiento sectorial aplicables, así como de las actuaciones sectoriales relevantes que afecten al término municipal.

2º. El grado de cumplimiento de los instrumentos de planeamiento general y de desarrollo anteriormente vigentes.

3º. Los instrumentos de planeamiento de desarrollo asumidos total o parcialmente.

4º. El **grado de adecuación de las dotaciones urbanísticas** existentes a las necesidades de la población.

5º. El estudio de la evolución demográfica y de las necesidades de vivienda y de suelo para actividades productivas, así como de la evolución del mercado de suelo.

6º. El estudio de movilidad urbana en relación con las infraestructuras de transporte y en especial con el sistema de **transporte público**.

7º. Cuando se delimiten **áreas de tanteo y retracto, el ámbito elegido y la relación de bienes y propietarios afectados**.

Respecto al RP de 1978

La normativa relativa a los contenidos de la fase de información y diagnóstico del planeamiento general en Castilla León es al igual que el resto especialmente generalista a pesar de la atención que merece, en la exposición de motivos, de la Ley de Suelo, la heterogeneidad que presenta el territorio de Castilla León y la necesidad de incorporar criterios de sostenibilidad y calidad urbana al planeamiento. En esta exposición de motivos, se menciona la **necesidad de establecer criterios a observar por los instrumentos de planeamiento sobre parámetros de crecimiento urbano y establece una serie de indicadores en cuanto a densidad de población, suelo cubierto por la vegetación, suelo destinado a dotaciones, etc. que luego no se ven trasladados a los contenidos exigidos en la memoria del plan**, perdiendo así su aparente significación. El RP establece los aspectos mínimos a tratar en la memoria de información, pero no incorpora ningún nivel de detalle de la información, ni metodología a emplear ni objeto específico de esa información.

Sin embargo, incorpora otros aspectos más detallados y novedosos respecto a otras normativas autonómicas que si deben recogerse en la memoria tales como, el **grado de adecuación de las dotaciones urbanísticas existentes a las necesidades de la población, el estudio de movilidad con especial incidencia en el transporte público y la incorporación del Informe Ambiental** a la fase de Información y Diagnóstico.

Aspectos positivos RP CASTILLA LEON respecto a RP 1978	
<i>Grado de adecuación de las dotaciones urbanísticas existentes a las necesidades de la población.</i>	<i>Art 111 (Decreto 22/2004)</i>
<i>Estudio de movilidad urbana en relación con la infraestructura urbana y el transporte público</i>	<i>Art 111 (Decreto 22/2004)</i>
<i>Incorpora a la fase de Información y Diagnóstico el Informe Ambiental requerido para la Evaluación Ambiental Estratégica del Plan manera integrada en esta fase.</i>	<i>Art 111 (Decreto 22/2004)</i>

4.2.2.7 CATALUÑA: L2/2002, DL 1/2005 y Decreto 305/2006

La Ley vigente en materia de Suelo y urbanismo en Cataluña en el periodo de mayor actividad urbanística de España, fue la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo, vigente hasta el 29 de julio de 2005, cuando se aprobó el decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo. Esta Ley resulta ya novedosa de por si en cuanto que incluye el concepto de desarrollo urbanístico sostenible en sus principios generales, apelando a “la utilización racional del territorio y el medio ambiente lo que conlleva conjugar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, con el fin de garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras” y a que “el desarrollo urbanístico sostenible, dado que el suelo es un recurso limitado, conlleva también la configuración de modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión en el territorio, favorezcan la cohesión social, consideren la rehabilitación y la renovación en suelo urbano, tengan en cuenta la preservación y mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales y consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente. (Art.3).”

La propia Ley 2/2002, de Urbanismo de Cataluña ya establece en su articulado una serie de condicionantes para el desarrollo de los instrumentos de planeamiento urbanístico. Así, su Art.9 establece las siguientes Directrices para el planeamiento urbanístico:

Artículo 9. Directrices para el planeamiento urbanístico. Redacción según Ley 10/2004, de 24 de diciembre.

1. *Las administraciones con competencias en materia urbanística deben velar por que las determinaciones y ejecución del planeamiento urbanístico permitan alcanzar, en beneficio de la **seguridad y bienestar de las personas**, unos niveles adecuados de **calidad de vida, de sostenibilidad ambiental** y de **preservación frente a los riesgos naturales y tecnológicos**.*

2. *Queda **prohibido urbanizar y edificar en zonas inundables y en zonas de riesgo** para la seguridad y bienestar de las personas, exceptuando las obras vinculadas a la protección y prevención de los riesgos.*

3. *El planeamiento urbanístico debe **preservar los valores paisajísticos de interés especial, el suelo de alto valor agrícola, el patrimonio cultural y la identidad de los municipios**, y debe incorporar las prescripciones adecuadas para que las construcciones e instalaciones se adapten al ambiente donde se hallen situadas o bien donde deban construirse y no comporten un demérito para los edificios o los restos de carácter histórico, artístico, tradicional o arqueológico existentes en el entorno.*

4. *El planeamiento urbanístico debe **preservar de la urbanización los terrenos de pendiente superior al 20%**, siempre y cuando ello no comporte la imposibilidad absoluta de crecimiento de los núcleos existentes.*

5. *La **pérdida de los valores forestales o paisajísticos** de terrenos como consecuencia de un incendio no puede fundamentar la modificación de su clasificación **como suelo no urbanizable**.*

6. *Si la **evaluación de impacto ambiental** es preceptiva, el planeamiento urbanístico debe contener las determinaciones adecuadas para hacer efectivas las medidas que contenga la declaración correspondiente.*

*7. Las administraciones urbanísticas deben velar por que la distribución en el territorio de los ámbitos destinados a espacios libres y equipamientos se ajuste a **criterios que garanticen su funcionalidad en beneficio de la colectividad.***

Así mismo establece unas reglas de interpretación del planeamiento urbanístico (Art.10), en caso de conflicto, de carácter conservacionista que prima lo siguiente: “Las dudas en la interpretación del planeamiento urbanístico producidas por imprecisiones o por contradicciones entre documentos de igual rango normativo se resuelven teniendo en cuenta los **criterios de menor edificabilidad, de mayor dotación para espacios públicos y de mayor protección ambiental** y aplicando el principio general de interpretación integrada de las normas”.

En el Art.58 establece las determinaciones de los Planes de Ordenación Urbanística Municipal en los siguientes términos (entre otros).

- Determinan los indicadores de crecimiento, población, recursos y desarrollo económico y social del sistema urbano que deban ser considerados para decidir la oportunidad y conveniencia de cada actuación, de acuerdo con los intereses públicos derivados del imperativo de utilización racional del territorio.
- Incorporan previsiones sobre la disponibilidad de los recursos hídricos y energéticos.
- Establecen las determinaciones necesarias para alcanzar una movilidad sostenible en el municipio.

Se puede afirmar que la Ley 2/2002 es pionera en el sentido de perseguir la sostenibilidad territorial a través de la exigencia al planeamiento municipal de la incorporación y consideración de una serie de criterios limitantes.

La Ley 2/2002, fue derogada por la Ley 10/2004 y su texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio. La disposición final novena del

TR de 2005 determina que el Gobierno, en el plazo de dieciocho meses a contar desde la entrada en vigor de la Ley 10/2004, de 24 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo, para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local, debe aprobar un reglamento que desarrolle íntegramente la Ley de urbanismo.

A fin de desarrollar la citada ley, el Decreto 305/2006 tiene por objeto aprobar el Reglamento de la Ley de urbanismo, el cual se estructura con una sistemática muy similar a la de la propia Ley.

Este reglamento, con el fin de evitar una reiteración innecesaria de disposiciones con el mismo contenido, desarrolla aquellos preceptos de la Ley que lo requieren, teniendo en cuenta que en muchos casos este desarrollo resulta innecesario dado el grado de detalle con que la Ley de urbanismo regula determinadas materias.

El Título preliminar se centra en el desarrollo de los principios generales que rigen la acción pública urbanística, con especial referencia al **principio de desarrollo urbanístico sostenible**, configurado ya en la Ley como pieza clave de la actuación de los poderes públicos sobre el territorio. Este Título preliminar desarrolla también las **directrices para el planeamiento urbanístico, regulando la articulación necesaria con la planificación hidrológica** en cuanto a la preservación frente a los riesgos de inundación, así como los criterios a aplicar en ausencia de la referida planificación.

El Título cuarto está dedicado al desarrollo de las **determinaciones, contenido y documentación de los diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico**, al objeto de completar y sistematizar las previsiones contenidas en la Ley de urbanismo.

Este Título cuarto también presta una atención específica al contenido de la **documentación ambiental** que, por prescripción legal, tienen que incorporar los instrumentos de planeamiento, estableciendo el alcance de su contenido y determinaciones en congruencia con las características de cada uno de ellos.

El Reglamento también introduce las precisiones necesarias para facilitar la determinación, por parte del planeamiento general, de las reservas de techo

con destino a **vivienda protegida y asequible** establecidas por la Ley de urbanismo.

Con este objeto, el Reglamento desarrolla el contenido de la **memoria social**, que debe permitir evaluar las **necesidades sociales de acceso a la vivienda y justificar las determinaciones que el planeamiento general establezca en esta materia**. Corresponde también a la memoria social **evaluar el impacto de la ordenación urbanística propuesta en función del género**, así como respecto a los colectivos sociales que requieren atención específica.

El ejercicio de las competencias urbanísticas y, en particular, de la potestad de planeamiento, se rige por el **principio de desarrollo urbanístico sostenible** definido en el artículo 3 de la Ley de urbanismo, el cual tiene como objetivo la **utilización racional del territorio**, en orden a **garantizar la calidad de vida** de las generaciones presentes y futuras, y comporta conjugar las siguientes finalidades:

a) La utilización del suelo atendiendo a su naturaleza de **recurso natural no renovable**, lo que comporta la configuración de modelos de ocupación del suelo que:

1º. Favorezcan la **compactación urbana**, eviten la dispersión de la urbanización y las edificaciones en el territorio mediante la previsión de los crecimientos en continuidad con el tejido urbano existente, y consideren la conservación, la rehabilitación y la recuperación de las tramas urbanas y del parque inmobiliario.

2º. Fomenten la implantación de **sistemas de transporte colectivo y la movilidad sostenible** en general.

3º. Favorezcan la preservación y mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales, y comporten una **gestión adecuada del suelo no urbanizable** y,

particularmente del suelo agrario, que **reconozca sus funciones productivas, territoriales y paisajísticas**.

4º. Favorezcan la preservación y consolidación de la **identidad** del territorio.

5º. Consoliden un modelo de territorio **globalmente eficiente**.

b) La atención a las **necesidades sociales de acceso a la vivienda, la previsión y modernización de las infraestructuras, la mejora de los equipamientos existentes**, así como la previsión de nuevos equipamientos de manera que haya una oferta adecuada cuantitativamente y especialmente con relación a las viviendas; el desarrollo del sistema productivo, y el fomento de la diversidad económica y de la capacidad para hacer frente a los cambios sociales y las innovaciones tecnológicas.

c) La **cohesión social**, mediante la regulación del uso del suelo de forma que se fomente la mezcla equilibrada de grupos sociales, usos y actividades y se garantice el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a gozar de una **vivienda digna y adecuada**.

d) La **cohesión territorial**, con el objeto de favorecer el acceso equitativo de la ciudadanía a las rentas y servicios básicos con independencia del lugar de residencia.

e) La **protección y gestión adecuada del medio ambiente y del patrimonio natural**, mediante la **preservación de las funciones ecológicas del suelo, la mejora de la calidad ambiental, la gestión del paisaje para preservar los valores, la utilización racional de los recursos naturales y el fomento de la eficiencia energética** mediante la elección de los emplazamientos y la ordenación de manera que tengan en **consideración las condiciones geográficas y climáticas que pueden influir en el ahorro energético** y el mejor mantenimiento de las edificaciones.

f) La **protección del patrimonio cultural**, mediante la conservación, recuperación y mejora de los inmuebles que lo integran, de los espacios urbanos relevantes, de los elementos y tipologías arquitectónicas singulares, de los paisajes de valor cultural e histórico y de las formas tradicionales de ocupación humana del suelo.

Bajo estos principios se establecen los contenidos mínimos de la memoria de información, que en Cataluña son los siguientes:

Art 69.2 La memoria del plan de ordenación urbanística municipal se debe referir a los siguientes extremos:

a) *Justificación de la conveniencia y oportunidad de su formulación.*

b) *Información urbanística, acompañada de los estudios complementarios necesarios, relativa a los aspectos siguientes:*

1º. *Planeamiento urbanístico vigente con anterioridad.*

2º. *Planeamiento territorial y sectorial con incidencia en el ámbito del plan.*

3º. *Características del territorio: características naturales, con indicación de los riesgos naturales o geológicos existentes, usos a los cuales está destinado, estructura urbanística, infraestructuras existentes, contexto territorial supramunicipal.*

4º. *Características de la población asentada sobre el territorio, condiciones económicas y sociales y previsiones de su evolución. El análisis de la población tiene que recoger los **datos relativos a población femenina y grupos de edad, y a los tipos de hogares y su posible evolución futura.***

5º. **Redes básicas existentes de los servicios de agua, hidrantes para incendio, gas, electricidad, telecomunicaciones y sistemas de evacuación de las aguas residuales o de lluvia.**

6º. Obras e infraestructuras programadas y política de inversiones públicas que pueden influir en el desarrollo urbano.

7º. Señalamiento de los valores medioambientales, paisajísticos, culturales, agrarios o de cualquier otro tipo existentes en el ámbito del plan.

8º. Otros aspectos relevantes que caractericen el ámbito territorial del plan.

c) Descripción y resultado del programa de **participación ciudadana**, con referencia a los aspectos siguientes:

1º. Descripción de las **medidas adoptadas o de las actuaciones realizadas** al objeto de informar y de promover el debate.

2º. Síntesis de las aportaciones y resultados derivados de las alegaciones y sugerencias presentados durante el periodo de información pública.

3º. Síntesis de las modificaciones o aspectos incorporados al plano a partir de las aportaciones o resultados del programa de participación ciudadana.

69.3 La memoria social del plan de ordenación urbanística municipal es el documento de evaluación y justificación de las determinaciones del plan relativas a las **necesidades sociales de acceso a la vivienda**, y debe hacer referencia a los siguientes aspectos:

a) **Necesidades cuantitativas y de localización** de suelo residencial y vivienda, **con relación al medio ambiente urbano** en que se insertan, con estimación de las **necesidades de vivienda social de acuerdo con las características socioeconómicas de la población.**

*b) Análisis de las posibles localizaciones alternativas de las reservas para la construcción de viviendas de protección pública, atendiendo los objetivos de **evitar la concentración excesiva de viviendas de dicho tipo y de favorecer la cohesión social**, impidiendo la segregación espacial de los ciudadanos por razón de su nivel de renta, y las posibilidades de rehabilitación de edificaciones para destinarlas a estos tipos de viviendas.*

c) Cuantificación de las reservas mínimas obligatorias de acuerdo con el artículo 66.3 de este Reglamento, y cuantificación de la totalidad de las reservas previstas para la construcción de viviendas de protección pública y de las modalidades correspondientes, así como del techo correspondiente al suelo urbano calificado con esta destinación.

d) Mecanismos previstos para la obtención del suelo para la construcción de vivienda protegida promovida a iniciativa pública.

e) Previsión de las necesidades de viviendas dotacionales públicas, en su caso, con indicación de los colectivos a los cuales se dirijan, a los efectos de establecer las calificaciones y reservas adecuadas.

f) Previsiones temporales para el inicio y la finalización de la construcción de las viviendas protegidas y de los sistemas urbanísticos de vivienda dotacional pública.

*g) Necesidades de **realojamiento y medidas** a adoptar para garantizar este derecho.*

h) Análisis de las necesidades de equipamientos comunitarios de acuerdo con las previsiones de nuevas viviendas y de la adecuación del emplazamiento y de los usos previstos para estos equipamientos.

69.4 La memoria social a que se refiere el apartado 3 puede remitirse al contenido del programa de actuación urbanística municipal o del plan local de la vivienda, siempre y cuando éstos comprendan todos los aspectos relacionados en el apartado anterior. **En defecto de programa de actuación urbanística municipal o de plan local de la vivienda, la memoria social puede tener los efectos de concertación de las políticas en materia de vivienda entre los ayuntamientos y la administración de la Generalidad.**

69.5 También debe formar parte de la memoria social una evaluación del **impacto de la ordenación urbanística propuesta en función del género, así como respecto a los colectivos sociales que requieren atención específica**, tales como los inmigrantes y la gente de la tercera edad, al objeto que las decisiones del planeamiento, a partir de la información sobre la realidad social contribuyan al desarrollo de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como favorecer a los otros colectivos merecedores de protección. Esta evaluación del impacto de la ordenación urbanística propuesta en función del género y respecto a determinados colectivos sociales tiene que contener:

a) Una **diagnóstico de la situación a partir del análisis de la información sobre la población a la que afecta el plan, la identificación de los roles de género de los diferentes colectivos afectados, las necesidades de bienestar y estratégicas de mujeres y hombres y los otros colectivos en el ámbito.**

b) La valoración del impacto social y de género del plan, la cual comprende:

1º. La **justificación de la coherencia de la ordenación propuesta con las necesidades detectadas de las mujeres y los hombres y de los otros colectivos en lo que concierne en especial a los parámetros de accesibilidad, movilidad, seguridad y uso del**

tejido urbano, teniendo en cuenta particularmente las necesidades de las personas que realizan las tareas de cuidado y gestión doméstica, así como de las que reciben esta atención.

2º. *Medidas* o determinaciones previstas en el plan que *contribuyen al desarrollo de los objetivos de igualdad de oportunidades* entre las mujeres y los hombres, así como entre los diversos grupos sociales.

3º. *Previsión de como incidirá la ordenación propuesta sobre la situación originaria de mujeres y hombres y de los otros colectivos.*

Respecto al RP de 1978

Los contenidos de la memoria urbanística no presentan mayor grado de desarrollo que en otras Comunidades Autónomas ni que las establecidas por el RP de 1978. Sin embargo, esto se debe a que es la propia Ley de Urbanismo la que incorpora los condicionantes al planeamiento en un grado de desarrollo superior al recogido en el reglamento de Planeamiento.

Condicionantes que destacan, respecto a otros marcos normativos, por la consideración de criterios de sostenibilidad ambiental, seguridad y calidad de vida, riesgos naturales y tecnológicos, riesgo de inundabilidad, preservación de los valores paisajísticos, suelos de alto valor agrícola, identidad, prohibición de la urbanización en suelos con pendiente mayor del 20%, de la reclasificación de terrenos incendiados, de la incorporación al planeamiento de los condicionantes de la evaluación de impacto ambiental, y de aspectos relativos a la funcionalidad del planeamiento.

La normativa catalana presta una atención específica al contenido de la documentación ambiental que, por prescripción legal, tienen que incorporar los instrumentos de planeamiento, estableciendo el alcance de su contenido y determinaciones en congruencia con las características de cada instrumento de planeamiento.

El Reglamento también introduce las precisiones necesarias para facilitar la determinación, por parte del planeamiento general, de las reservas de techo con destino a vivienda protegida y asequible establecidas por la Ley de urbanismo.

Con este objeto, el Reglamento desarrolla el contenido de la memoria social, que debe permitir evaluar las necesidades sociales de acceso a la vivienda y justificar las determinaciones que el planeamiento general establezca en esta materia. Corresponde también a la memoria social evaluar el impacto de la ordenación urbanística propuesta en función del género, así como respecto a los colectivos sociales que requieren atención específica.

Aspectos positivos RP CATALUÑA respecto a RP 1978	
<i>Exigencia de incorporación de criterios de sostenibilidad en urbanismo, calidad de vida y movilidad</i>	<i>(Art. 3 de la Ley 2/2002 y 59 DL 1/2005)</i>
<i>Incorporar los resultados de la participación ciudadana y metodología empleada</i>	<i>(Art. 59 DL 1/2005)</i>
<i>Incorpora a la fase de Información y Diagnóstico una Memoria Social con especial atención a las necesidades urbanísticas de acceso a la vivienda, y en especial de los colectivos sociales más necesitados y el Informe Ambiental requerido para la Evaluación Ambiental Estratégica del Plan manera integrada en esta fase.</i>	<i>(Art. 69 Decreto 305/2006)</i>

El TR de la Ley de urbanismo aprobada por Decreto legislativo 1/2005, fue sustituida por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo y posteriormente por la Ley 3/2012, de 22 de febrero de modificación del TR. Sin embargo, estas modificaciones normativas no afectan al articulado analizado relativo a los condicionantes al planeamiento urbanístico.

4.2.2.8 EXTREMADURA: Ley 15/2001 y Decreto 7/2007

La Ley 15/2001 del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, define un sistema integrado de ordenación territorial y urbanística sobre las bases y los criterios siguientes:

1. Inspiración en los principios rectores de la política económica y social sentados por el orden constitucional, en particular en sus artículos 45, 46 y 47.

En este sentido y en cuanto ligado a la dignidad de la persona y el libre desarrollo de su personalidad en el doble plano individual y social, la Ley concede **especial relevancia al valor medioambiental, desde una concepción amplia del medio ambiente (comprensivo del natural, desde luego, pero también del cultural y, por tanto, urbano)** para su compatibilización con el también imprescindible **desarrollo económico-social** en la línea del que ya se ha acuñado internacionalmente y en el Derecho comunitario europeo como **desarrollo sostenible**. Concibe y maneja, por ello, la ordenación territorial y urbanística como instrumento básico y fundamental para la realización de tal modelo y, en particular, la salvaguarda de la **calidad de vida** y la procura de su constante mejora.

En este contexto, la Ley realiza un especial esfuerzo en el plano que le es propio para que la acción de los poderes públicos pueda crear las condiciones en las que no sólo sea posible un medio urbano y natural de calidad, sino se haga realidad el derecho constitucional de todos a una vivienda digna y adecuada. En este sentido y teniendo en cuenta las características urbanísticas de las principales ciudades de Extremadura, la Ley concede gran importancia a la **rehabilitación y recuperación del patrimonio arquitectónico existente**.

2. Configuración y articulación a partir de y para las **características propias de la Comunidad de Extremadura**: las de su territorio y sus recursos naturales, como, por ejemplo, la dehesa y las zonas agrícolas de montaña; y también las de la **estructura socioeconómica la organización del asentamiento poblacional y las tendencias del desarrollo urbano** y la

construcción institucional, con especial atención a la capacidad de gestión de los Municipios, en modo alguno homogénea.

4. **Innovación decidida, pero limitada a lo realmente necesario e inspirada en las experiencias recientes ya acreditadas, con simultánea conservación de los elementos que forman ya el acervo común de la cultura de ordenación territorial y urbanística española y que han demostrado su funcionalidad y utilidad.** Se trata de **disponer de los instrumentos y las técnicas urbanísticos más solventes y eficaces para dar respuestas idóneas y eficaces a los problemas existentes** y siempre con especial adecuación a la capacidad y características socioeconómicas de los municipios extremeños, base institucional de su aplicación.

Bajo estos principios, la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y Ordenación territorial de Extremadura establece el contenido documental mínimo de los planes de ordenación urbanística (Art. 75) siguiente y las reglas que ha de respetar:

1ª La **Memoria**, preceptiva en todo caso, **informará de la tutela de los bienes y del cumplimiento de los criterios y los fines previstos en el Título Preliminar y justificará**, para su validez, las determinaciones correspondientes a los documentos gráficos o literarios, incluyendo, en su caso, **el análisis y las consecuencias demográficos, sociológicos y ambientales de las determinaciones establecidas**, con especial atención a las previstas en la letra a) del apartado 1.1 del artículo 70 de la presente Ley.

2ª Cuando la finalidad del plan así lo aconseje y el desarrollo y la dinámica urbanísticos lo exijan, se deberá incluir en la Memoria, además, **el análisis y las propuestas relativos a la ordenación del tráfico; la movilidad, especialmente de las personas discapacitadas; y el transporte colectivo.**

3.ª. El **estudio de impacto o informe de sostenibilidad ambiental** legalmente exigible, que cuando el planeamiento ordene una o varias actuaciones de urbanización, deberá comprender un **mapa de riesgos naturales** del ámbito objeto de ordenación. Esta documentación vendrá desarrollada como parte de la Memoria.

4.^a. Los planes que prevean inversiones públicas y privadas para su ejecución, deberán incluir, como Anexo a la Memoria, un **estudio de sostenibilidad económica** relativo a las posibles implicaciones económicas y financieras en función de los agentes inversores previstos y de la lógica secuencial establecida para su ejecución y puesta en servicio. Respecto de las actuaciones de urbanización, se ponderará el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias y por la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos

Bajo estos principios, el Reglamento de Planeamiento, aprobado en 2007, (hasta esta fecha el planeamiento se regía por el Planeamiento de Desarrollo de La Ley de Suelo de 1978) determina los contenidos mínimos de la memoria de información urbanística:

(Art. 43 decreto 7/2007) Memoria informativa y justificativa

Artículo 43. Memoria informativa y justificativa.

La memoria de los Planes Generales Municipales tendrá valor interpretativo de todas las restantes determinaciones de éste, incluidas las gráficas, y deberá establecerse en los siguientes términos:

1. Información.

*En esta parte se deberán analizar las características básicas y generales del territorio municipal en el momento de elaboración del Plan General Municipal. A tal efecto y **sobre la base del estudio de impacto ambiental, exigido por el artículo 75. 3ª de la Ley 15/2001**, que deberá formar parte de la Memoria, hará especial referencia a los siguientes aspectos:*

- a) *Características geológicas, topográficas, climáticas, hidrológicas y análogas.*
- b) *Usos actuales del suelo, edificaciones e infraestructuras existentes.*
- c) *Valores paisajísticos, ecológicos, urbanos e histórico-artísticos existentes.*
- d) *Aptitud de los terrenos para su utilización urbana y para la implantación de usos e infraestructuras de relevancia territorial.*
- e) *Características socio-económicas de la población del término municipal y tendencias previsibles de la evolución demográfica en éste.*
- f) *Análisis del planeamiento anterior y aún vigente, manifestando expresamente la parte del mismo que sea asumida en la nueva ordenación.*
- g) *Estudio de la incidencia de las determinaciones de directa aplicación y orientativas de los instrumentos de ordenación del territorio que sean de aplicación.*
- h) *Identificación de las afecciones derivadas de la legislación sectorial, así como de los planes, programas y proyectos públicos sectoriales que incidan en el término municipal.*
- c) **Análisis del tráfico y la movilidad**, en especial de las **personas discapacitadas, y del transporte colectivo**, y exposición de las propuestas relativas a su ordenación.
- d) **Evaluación socio-económica** y, en su caso, **análisis de las consecuencias de la ordenación prevista con respecto a aquellas actuaciones que supongan gasto público en obras de competencia supramunicipal.**
- e) **Evaluación analítico financiera** de conformidad con lo establecido en el artículo. 75.4 de la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

Respecto al RP de 1978

En el caso de Extremadura es la legislación autonómica en materia de urbanismo la que hace especial hincapié en el **análisis y la justificación de las consecuencias demográficas, sociológicas y ambientales** de las determinaciones establecidas por el planeamiento atendiendo a los principios recogidos en la Exposición de Motivos, que en el caso que nos ocupa son los de la racionalización del planeamiento a partir del desarrollo de una planificación territorial y urbana integrada, la renovación y flexibilización del contenido del planeamiento, la mejora de los procesos decisionales y la clasificación y precisión en la clasificación de suelo.

La ley, en el desarrollo de su articulado, especialmente cuando se refiere al contenido documental de los planes urbanísticos hace hincapié en la consideración por parte del planeamiento de la ordenación del tráfico, la movilidad (especialmente la de las personas con movilidad reducida), el transporte colectivo, la consideración de los riesgos naturales y los informes de sostenibilidad ambiental y económica, partiendo de ésta para analizar las características del territorio. El posterior desarrollo de los contenidos exigidos se limita a trasladar literalmente lo establecido en el RP de 1978.

<i>Aspectos positivos RP EXTREMADURA respecto a RP 1978</i>	
<i>En el texto introductorio se hace hincapié al análisis de las consecuencias demográficas, sociales y ambientales de las futuras determinaciones establecidas por el plan</i>	<i>(Art.75 L15/2001)</i>

La revisión de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de Suelo y ordenación territorial de Extremadura, por la Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, no supone cambios en cuanto a los contenidos exigidos al plan por lo que no procede su análisis en detalle.

4.2.2.9 NAVARRA: LF 35/2002 y DF 85/1995

El Título Preliminar de la Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo establece el objeto y finalidades de la misma. Dentro del mismo cabe destacar la incardinación del texto legal con los principios constitucionales de **derecho a la vivienda, al medio ambiente, al patrimonio histórico y a la participación en las plusvalías urbanísticas**. Asimismo, se declara que la actividad de ordenación del territorio y del urbanismo constituye una función pública, sin perjuicio de contemplarse la participación de la iniciativa privada, dándose un realce singular tanto a la **participación ciudadana** como al acceso de todas las personas a **la información territorial y urbanística**.

El Título II sobre ordenación territorial y urbanística contempla los instrumentos de ordenación del territorio y de la planificación urbanística. Respecto a la legislación anterior, Ley 10/1994, se han introducido modificaciones muy importantes en lo relativo a la planificación territorial y urbanística. En cuanto a la planificación urbanística se mantiene la división entre planeamiento general, el Plan General Municipal, y el planeamiento de desarrollo. No obstante, se contemplan tres **figuras de Plan General Municipal: el plan ordinario, el plan para municipios de población igual o inferior a tres mil habitantes, y el plan simplificado para municipios de población inferior a quinientos habitantes**, en orden a ofrecer mecanismos más adecuados y ágiles en razón del nivel de población de los municipios habida cuenta de la situación municipal existente en Navarra. No obstante, las modificaciones principales han ido dirigidas a la **nueva configuración del Plan General Municipal**. Por un lado, se ha introducido como una de sus partes la **Estrategia y el Modelo de Ocupación del Territorio**. Por otro se ha establecido la distinción, básica en la Ley Foral, entre determinaciones **de ordenación estructurante y de ordenación pormenorizada**, de modo de exigir el establecimiento de las primeras en todo caso por el plan urbanístico municipal, pudiendo las segundas diferirse a un planeamiento de desarrollo, que puede incluso justificadamente proceder a su modificación. También merece destacarse la **nueva regulación de las determinaciones sobre vivienda y sobre los espacios dotacionales y de servicios**, donde se establecen, por un lado, que el 50 % de la nueva capacidad residencial se destinará a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, de las cuales la mitad será de protección oficial, y, por otro,

se introducen **nuevos estándares que contribuirán a una mejora de la calidad urbanística de los municipios.**

En el Artículo 51 de la Ley Foral 1/2005 se establecen los criterios para el desarrollo del Plan General Municipal.

*1. El Plan General Municipal tendrá como objetivo la **mejora de la calidad de vida** de los habitantes del municipio. A tal efecto, planteará sus propias medidas y colaborará con otras políticas para **evitar problemas de escasez e inadecuación de los espacios públicos, carencia de equipamientos, de accesibilidad a personas con minusvalías, deficiencias del transporte público, degradación del patrimonio cultural y de los espacios naturales, de ruido, deterioro de la calidad del aire, del agua, del paisaje, suciedad, desarraigo, segregación y marginación social.***

*El Plan General Municipal responderá a los objetivos y principios generales enunciados en el Título Preliminar de la presente Ley Foral y en concreto tendrá como objetivo la **definición de una Estrategia y Modelo municipal de ocupación del territorio, el desarrollo sostenible del municipio y la mejora de la calidad de vida.***

*2. El Plan General Municipal contendrá en su propia normativa las **determinaciones que aseguren el mantenimiento y mejora de los tejidos urbanos existentes y la protección del patrimonio cultural, en particular de sus cascos históricos, así como su correcto engarce con las nuevas extensiones.***

*3. El Plan General Municipal tendrá además como objetivo **resolver las necesidades de suelo residencial, dotacional y de actividades económicas que se deriven del estudio de necesidades y de la justificación del modelo de desarrollo urbanístico propuesto. A estos efectos justificará que las***

dimensiones del crecimiento que derive de los suelos urbanos y urbanizables sectorizados que delimite son las adecuadas para completar sus tramas urbanas y dar satisfacción a la demanda previsible de suelo, así como la idoneidad o conveniencia de los suelos elegidos para dichos desarrollos con relación a otros disponibles.

4. El Plan General Municipal determinará la intensidad y tipología edificatoria de cada sector o subsector de suelo urbano no consolidado o de suelo urbanizable, en atención a las características urbanas o rurales propias del municipio. Las modificaciones del Plan General Municipal que comporten la ampliación de suelo urbano no consolidado o de suelo urbanizable deberán limitar tales parámetros a los máximos valores establecidos a estos efectos en el ámbito más próximo.

5. El Plan General Municipal *preverá los sistemas generales y locales adecuados para el servicio de su población, y en particular los espacios libres y zonas verdes, los equipamientos sanitarios, educativos y de bienestar social, los socioculturales, deportivos y ambientales, ubicándolos en los lugares más apropiados y acordes con el servicio a prestar.*

6. Asimismo, el Plan General Municipal deberá prever y justificar la adecuación de las conexiones previstas con la red viaria general, y la suficiencia de infraestructuras y servicios urbanísticos existentes o previstos.

La reciente aprobación de la Ley Foral 6/2009 de medidas urgentes, que complementa la anterior LF 1/2005, en su Artículo 56 establece los contenidos del Plan General Municipal que estará compuesto por:

1. *La Estrategia y Modelo de Ocupación Territorial.*

2. *El Plan Urbanístico Municipal.*

1. *La Estrategia y Modelo Municipal de Ocupación del territorio, que tendrá carácter previo a la formulación del Plan Urbanístico*

Municipal, consistirá en la definición de la estrategia de desarrollo del municipio, sus prioridades, modelo de crecimiento, aprovechamiento de sus recursos y superación de sus debilidades, a los efectos de garantizar la adecuación del modelo municipal de ocupación del territorio al modelo de ordenación del territorio de su ámbito definido por los instrumentos de ordenación del territorio vigentes, así como con las políticas territoriales y ambientales de la Comunidad Foral.

2. El Plan Urbanístico Municipal es el documento urbanístico que define los aspectos propios de la ordenación y régimen del suelo del municipio.

3. La documentación de la Estrategia, que se fijará reglamentariamente, contendrá:

1. Análisis y diagnóstico territorial.

2. Evaluación del planeamiento vigente y grado de cumplimiento.

3. Estrategias y criterios de ordenación territorial alternativos, con indicación de sus ventajas e inconvenientes.

4. Modelo municipal de ocupación del territorio que deberá justificar su adecuación a los instrumentos de ordenación del territorio vigentes.

5. Esquema de la ordenación estructurante, así como la clasificación y calificación del suelo, y justificación de la evolución urbana previsible con cuantificación del modelo propuesto.

6. Las determinaciones de los Planes Urbanísticos Municipales se desarrollarán en los siguientes documentos, cuyo contenido se fijará reglamentariamente:

1. Memoria, que incluirá, como mínimo, el análisis y las conclusiones de la información urbanística, los objetivos concretos del Plan General Municipal, la justificación del modelo urbano propuesto y de las determinaciones estructurantes, el estudio de las necesidades y la justificación de las propuestas en relación con la vivienda, el espacio para actividades económicas, las actuaciones y equipamientos, el transporte y las vías urbanas, las propuestas sobre accesibilidad para personas con minusvalías, así como las valoraciones de impacto ambiental y territorial.

2. Incidencia sobre el territorio, afecciones ambientales y medios de corrección o minimización de las mismas, y siempre que sea legalmente necesario, Estudio de Impacto Ambiental.

3. Planos de información y de ordenación del territorio y del núcleo urbano con definición expresa de los elementos estructurantes.

4. Normativa del Plan General Municipal, con clara distinción entre las determinaciones de carácter estructurante y de carácter pormenorizado.

5. Programa de desarrollo y ejecución del Plan General Municipal.

6. Estudio económico y financiero, en el que se concrete la viabilidad económica de las propuestas que se realicen.

El Decreto Foral 85/1995 que dicta el Reglamento de Desarrollo de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo establece la información requerida para la Memoria Urbanística del Planeamiento General:

Art.35 DF 85/1995

1. Información urbanística:

a) Planeamiento vigente con anterioridad e instrumentos de ordenación del territorio que incidan sobre el término municipal.

b) Somera descripción de los núcleos de población y de las características generales del territorio.

c) Características de la población asentada sobre el territorio y previsiones sobre su evolución para un período máximo de diez años.

d) Señalamiento de los valores paisajísticos, ecológicos, urbanos, históricos y arquitectónicos, existentes en el ámbito territorial del Plan.

e) Análisis de las infraestructuras existentes o previstas con incidencia supramunicipal y su protección y conexión con las previsiones urbanísticas municipales.

Respecto al RP de 1978

La Legislación foral de Navarra, aprobada en junio de 2009, introduce una serie de modificaciones relevantes en la elaboración del Planeamiento general y que resultan novedosas respecto a otros sistemas legislativos autonómicos en materia de urbanismo. Entre ellas destaca por su vinculación al tema de investigación del presente trabajo las relativas a la **nueva configuración del Plan General Municipal, constituido por la Estrategia y el modelo de Ocupación y por la Memoria Urbanística**. Estos dos documentos pueden ser asimilables respectivamente a la memoria de Información y a la Memoria Justificativa tradicional del sistema de planeamiento estatal por los contenidos que contempla. Sin embargo, el mero **hecho del cambio de denominación ya aporta un elemento de cambio**, en el que se pasa de un concepto relacionado con la información del territorio tal cual, en el caso de la Memoria Informativa, a un concepto de **análisis y diagnóstico del territorio en aras del establecimiento de una estrategia territorial de los municipios, acorde con la planificación superior**. Esta situación, también contemplada en la Memoria Informativa tradicional recoge un peso mucho mayor en la legislación navarra al ser el objetivo prioritario del planeamiento, el establecimiento de la Estrategia y Modelo de ocupación, el cual ha de aprobarse previamente al desarrollo del

Plan Urbanístico como tal y cuyo objetivo principal **es la introducción de estándares que contribuirán a la mejora de la calidad urbanística de los municipios y a la calidad de vida de sus habitantes.**

En cuanto a los contenidos de información urbanística exigidos en el Reglamento de Desarrollo del Planeamiento, son de carácter muy generalista, siguiendo el mismo esquema que el Reglamento de Planeamiento de 1978.

Esta escasa definición de contenidos parece inadecuarse en la actualidad a la norma legislativo, con unos objetivos mucho más concretos en cuanto a la planificación territorial y unas exigencias mucho mayores en cuanto a su justificación y vinculación con criterios de sostenibilidad y calidad de vida de sus ciudadanos.

Aspectos positivos RP NAVARRA respecto a RP 1978	
<i>Establecimiento periodo de 10 años para el cálculo de las previsiones de evolución de la población.</i>	<i>(Art.30 DF 85/1995)</i>

En 2015, se aprueba la Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra, que modifica la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, a raíz de la necesidad de adecuar la legislación urbanística de Navarra a las vigentes leyes básicas estatales del suelo de 2008 – Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo– y de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas de 2013 – Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas–, pero no tanto por ser ello una obligación legal, sino por lo que supone de cambio de paradigma para el urbanismo y la ocupación del territorio, tras los pasados años de ocupación expansiva y especulativa del territorio que, en parte, condujeron a la «burbuja inmobiliaria».

Así, el nuevo modelo de urbanismo sostenible y ciudad compacta al que se aspira requiere de una ocupación más racional del territorio, favoreciendo las operaciones urbanísticas de renovación o regeneración urbana frente a las de ensanche. Para ello, esta Ley Foral apuesta por introducir instrumentos y medidas que favorezcan esas actuaciones en suelo urbanizado frente a la casi

exclusiva alternativa anterior de la expansión de la ciudad en base a nuevas y caras infraestructuras y segmentación de usos que definían un modelo difuso y consumidor de recursos.

Estas medidas se asientan en una novedosa regulación de las actuaciones de renovación urbana en suelo urbano y en una clara apuesta por la flexibilidad y autonomía municipal del planeamiento en esta clase de suelo.

Este nuevo cambio de modelo en la producción de la ciudad debe ser compatible con la existencia de importantes desarrollos urbanísticos planificados, y en algunos casos en proceso de ejecución, a los que se deba dar respuesta facilitando su gestión y urbanización para contribuir, en la mayor medida posible, a la superación de la crisis económica actual y favorecer la generación de empleo.

Otro aspecto esencial del nuevo modelo son la transparencia y la participación social. Decisiones tan trascendentales para la colectividad y la ciudadanía deben contar con una participación más allá de los periodos de información pública y alegaciones; una participación efectiva y real en su elaboración a través de un proceso transparente, ágil y conocido.

Junto a ello, se plantean medidas de simplificación y racionalización de los procesos administrativos de tramitación y aprobación tanto de los instrumentos de ordenación del territorio, como de los instrumentos de planeamiento urbanístico y asimismo en los actos de edificación y uso del suelo, todo ello sin merma de los necesarios documentos que deben acompañar su presentación y documentación con la finalidad de lograr el mejor diseño y ejecución de sus planteamientos.

Estas medidas se plantean como modificaciones al Artículo 51 de La Ley Foral 35/2002, mediante las cuales se incorporan exigencias al planeamiento urbanístico respecto a criterios de calidad de vida y desarrollo sostenible para lo que se incorporan requerimientos relativos a accesibilidad, eficiencia energética, regeneración urbana, preservación del paisaje, desarrollo de indicadores de gestión para permitir la evaluación del planeamiento, etc.

4.2.2.10 VALENCIA L16/2005 y Decreto 67/2006

En el Preámbulo de la Ley 16/2005 de Valencia, se recogen el principio básico de **desarrollo sostenible** como elemento fundamental de la planificación urbana. La mejora de la **calidad del medio ambiente, la protección del patrimonio urbano y el entorno cultural** dentro y fuera de las ciudades, o el **fomento de la vivienda social**, se perfilan hoy como objetivos imprescindibles que deben guiar la planificación urbanística de las ciudades.

La Comunidad Valenciana asume el reto de la sostenibilidad adoptando el mecanismo legal necesario para diseñar políticas urbanísticas dirigidas a compatibilizar crecimiento y dinamismo económico con cohesión social, de forma que se alcance a conjugar las necesidades de crecimiento con los imperativos del desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

El mecanismo legal considerado por la legislación urbanística valenciana recae principalmente en la figura del **agente urbanizador** basado en los siguientes principios:

El actual sistema de planificación urbanística valenciano rompió con el tradicional régimen español, basado en planes jerarquizados y rígidos. La diferenciación entre ordenación estructural y pormenorizada, adoptada como estándar por el resto de legislaciones urbanísticas autonómicas, ha permitido dotar de rigor a la actividad planificadora y clarificar la diferenciación del marco competencial que, en la materia, comparten la administración autonómica y la local.

La ruptura con el rígido principio de jerarquía entre planes, sustituido por su especialización según el tipo de determinaciones y con capacidad de interacción entre ellos, ha permitido unas respuestas más ágiles a la cambiante demanda social de diferentes productos inmobiliarios, y la mejor explotación de la escala más adecuada para los problemas que se abordan.

El modelo urbanístico de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat, Reguladora de la Actividad Urbanística, introdujo una serie de novedades en el ámbito de la ejecución del planeamiento con el objetivo, reconocido en el propio preámbulo de la ley, de incorporar el suelo al proceso urbanizador, de modo

que el planeamiento no quede en mera exposición de intenciones, sino que se concrete en realidades tras su ejecución. La relectura de las figuras propias del urbanismo concertado, preexistentes en el derecho estatal, que se realizaba en la propia ley, y que se concretó en la regulación de los programas para el desarrollo de actuaciones integradas y en la figura del urbanizador, tuvo por objeto dotar de **mayor agilidad** a la posterior fase de gestión urbanística, **permitiendo la rápida ejecución de las infraestructuras y la pronta puesta en el mercado de los solares resultantes de las actuaciones integradas.**

Una década después, los procesos que se diseñaron y las figuras que se crearon ya han desarrollado sus potencialidades, de modo que, en la actualidad, buena parte de las actuaciones urbanísticas iniciadas al amparo de aquella ley están, desde un punto de vista material, concluidas, y, desde un punto de vista jurídico, han empezado a recaer las primeras sentencias de los tribunales. Todo este bagaje de experiencia, consecuencia de la extraordinaria acogida que la ley tuvo en el dinámico tejido empresarial de la Comunidad Valenciana, debe ser recogido y, en particular, las disfunciones apreciadas y reconducidas. La eficacia con que la norma ha sido aceptada y la positiva incidencia ejercida en el mercado del suelo permiten considerar que la ley de 1994 es un instrumento positivo para la consecución de los fines públicos establecidos en la Constitución. Por ello, **el tratamiento de la ejecución del planeamiento en la nueva ley debe ser considerado, no como una tarea de innovación normativa, sino más bien, como una tarea de mejora que, manteniendo los principios que han permitido alcanzar la actual eficacia del modelo de gestión urbanística valenciano, permita reconducir la aplicación práctica de la norma y adecuarla al ordenamiento jurídico, interpretado en su conjunto, máxime después de las diversas incidencias acontecidas desde la entrada en vigor de la anterior ley.**

En este sentido, la ley ha optado por un modelo que afirma la competencia autonómica, al tiempo que respeta los principios de la legislación estatal, tanto en materia de régimen del suelo y valoraciones, como en materia de contratos de las administraciones públicas, así como de procedimiento administrativo común.

En su Artículo 38, La Ley valenciana, establece como instrumentos de planeamiento los regulados en la legislación autonómica sobre ordenación del territorio y protección del paisaje entre los que se encuentra el **Plan general, aunque relegada su figura a un segundo plano como consecuencia de la incidencia de los planes de desarrollo propuestos por la figura del agente urbanizador, cuya tramitación resulta mucho más simple.**

En el Artículo 64. Documentación del Plan General, se establecen los documentos que forman el Plan General:

a) Documentos sin eficacia normativa:

- Memoria informativa.*
- Planos de información.*
- Memoria justificativa.*

b) Documentos con eficacia normativa:

- Directrices estratégicas de evolución urbana y ocupación del territorio.*
- Normas Urbanísticas, que incluirán fichas de planeamiento y gestión de cada Sector, Unidad de Ejecución o Área de Reparto.*
- Planos de ordenación.*
- Catálogo de bienes y espacios protegidos.*

En el artículo 142 del Reglamento de Planeamiento se establecen los Documentos de información del Plan General (en referencia al artículo 64 de la Ley Urbanística Valenciana).

Los documentos de información podrán ajustarse a las directrices, que, con carácter mínimo necesario, se detallan a continuación o a cualquier otras que reflejen análogos contenidos:

a) La Memoria informativa: que contendrá las condiciones geográficas e institucionales del territorio ordenado.

b) Los Planos de Información

Y en el artículo 1423 la información urbanística requerida relativa a las condiciones geográficas del territorio ordenado (en referencia al artículo 64 de la Ley Urbanística Valenciana).

La información urbanística del territorio ordenado, deberá reflejar los aspectos más relevantes que condicionen o determinen el uso del territorio y, en particular, los siguientes:

- a) Las características naturales del territorio como las geológicas, topográficas, climáticas, hidrológicas y otras.*
- b) El aprovechamiento de que sea susceptible, desde el punto de vista agrícola, forestal, ganadero, cinegético, minero y otros.*
- c) Los usos presentes en el suelo, edificaciones e infraestructuras existentes.*
- d) La diferente aptitud de los terrenos para su utilización urbana y los riesgos que pudieran dificultar la misma.*
- e) Los valores paisajísticos, ecológicos, urbanos e históricos y artísticos, existentes en el ámbito del Plan.*
- f) Las características de la población, sus condiciones económicas y sociales y las previsiones de evolución demográfica.*

Artículo 144. Información urbanística relativa a las condiciones institucionales del territorio ordenado (en referencia al artículo 64 de la Ley Urbanística Valenciana).

La Memoria del Plan General informará sobre:

- a) El planeamiento vigente con anterioridad. La información deberá versar sobre todo el planeamiento, incluidas modificaciones y desarrollos, reflejando su fecha de aprobación definitiva, y*

especificando, en cada caso, la parte que queda vigente, de acuerdo con las provisiones al respecto de las Normas urbanísticas.

b) Las condiciones derivadas del planeamiento y programación que estaba en ejecución cuando se revisa el Plan General.

c) Las condiciones que se deriven del Planeamiento de Acción Territorial vigente.

d) Los resultados del trámite de concierto previo con la Conselleria competente en materia de territorio.

e) Las obras programadas y la política de inversiones públicas que influyan en el desarrollo urbano, o las previstas en la planificación sectorial de las Administraciones.

f) El análisis de las afecciones impuestas por la legislación sectorial en el ámbito territorial de que se trate.

Respecto al RP de 1978

A pesar de disponer la Comunidad Valenciana de un Reglamento de Desarrollo propio, las determinaciones exigidas a la información urbanística son de carácter muy generalista, trasladando literalmente las determinaciones establecidas en el RP de 1978.

Aspectos positivos RP VALENCIA respecto a RP 1978	
<i>Amplía la información relativa al epígrafe “Planeamiento Vigente con anterioridad” en los siguientes términos: La información deberá versar sobre todo el planeamiento, incluidas modificaciones y desarrollos, reflejando su fecha de aprobación definitiva, y especificando, en cada caso, la parte que queda vigente, de acuerdo con las provisiones al respecto de las Normas urbanísticas..</i>	<i>(Art 143 Decreto 67/2006)</i>

En 2014, se aprueba la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana con el objetivo principal de simplificar la normativa en materia de ordenación

territorial y urbanismo, integrar la evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente y la legislación estatal en materia de Suelo.

La **integridad en el tratamiento del territorio** es otra de las grandes aportaciones de esta ley. Por una parte, esta nueva visión armoniza adecuadamente todas las escalas espaciales de la planificación y, por otra, establece un **mecanismo de elaboración y evaluación del plan donde los aspectos ambientales, territoriales, paisajísticos, económicos y sociales convergen en un mismo plano, contribuyendo a una visión más eficiente de la planificación.**

La ley regula todos los instrumentos de ordenación y gestión que tengan una proyección espacial bajo una nueva perspectiva, donde la **introducción de los aspectos ambientales y territoriales, desde una visión conjunta y ponderada, contribuya al uso racional del territorio, a la protección de sus valores y a la mejora de su calidad, buscando las soluciones que sean más eficaces y más eficientes, que deriven en menores costes para los operadores públicos y privados.** El objetivo de facilitar la integración de los pilares de este desarrollo sostenible en la planificación territorial y urbanística, conlleva que la reforma legislativa se adapte a la citada legislación de evaluación ambiental del Estado. La presente ley es el marco en el que se integrará la tramitación de todos los planes y programas con incidencia significativa sobre el medio ambiente y el territorio en la Comunitat Valenciana, pero no como un proceso reactivo y separado de la tramitación del plan, sino como la forma de fijar sus contenidos y de enriquecerlo mediante la **interacción mutua entre la evaluación ambiental y territorial estratégica**, y el plan. Este procedimiento unificado se desarrollará desde el principio de la elaboración del plan hasta su aprobación y posterior seguimiento.

Otro de los objetivos fundamentales de esta ley es el **incremento de la transparencia y la seguridad jurídica**, concretando unas reglas del juego claras y establecidas desde el inicio de cualquier procedimiento. Todos los agentes con capacidad de operar en el territorio (promotores, técnicos,

administraciones y ciudadanos en general) **conocerán desde el principio los criterios ambientales y territoriales, los requisitos funcionales y las variables económicas que deberán tenerse en cuenta en la elaboración de los planes urbanísticos, territoriales y sectoriales.**

Esta transparencia también está garantizada por la **participación pública** que se realizará en los términos que exige el proceso de evaluación ambiental estratégica. Con ello, se alcanzará una **mayor legitimidad en las decisiones territoriales** que se adopten respecto a dichos instrumentos, las cuales tienen una elevada repercusión sobre la calidad de vida de los ciudadanos y sobre el desarrollo sostenible del territorio.

Junto a lo anterior, otra de las novedades es la **clarificación del marco competencial en la tramitación de los planes urbanísticos**. La ley establece una diferenciación más clara entre la ordenación estructural y la ordenación pormenorizada mediante la regulación de dos instrumentos: **un plan general estructural y un plan de ordenación pormenorizada**, como instrumentos que sustituyen al antiguo plan general. **El primero de ellos, de aprobación autonómica, define los elementos estructurales del territorio, mientras que el segundo, de aprobación municipal, desarrolla el anterior incidiendo en los aspectos de mayor detalle relacionados con la gestión urbanística y la edificación.**

El último de los grandes objetivos de la reforma legal es su **flexibilidad y su adaptación a la coyuntura económica e inmobiliaria actual**, la cual requiere de ajustes y de instrumentos que se adapten a las demandas reales del mercado. Por ello, la ley establece tratamientos diferentes para situaciones distintas, de acuerdo con la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas. Así, la ley **prioriza las intervenciones en la ciudad existente y construida, apostando por la rehabilitación y la renovación, frente a la expansión urbana sobre suelos no transformados**. Se contemplan también soluciones a los asentamientos y tejidos diseminados en el medio rural para mitigar sus impactos en el territorio. Se establece una regulación especial para los municipios pequeños que necesitan mecanismos sencillos a la hora de efectuar cambios de escasa dimensión en sus tejidos urbanos, y establece instrumentos especiales para aquellas iniciativas que, por su carácter singular, por la necesidad de su implantación inmediata y por su

elevado impacto en la creación de empleo, requieren una mayor celeridad en su tramitación para no perder oportunidades en el territorio.

Con la finalidad de armonizar los nuevos crecimientos en el territorio con sus objetivos de protección, se configura la **Infraestructura Verde del territorio como una red interconectada de los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural**. Es un concepto, una nueva metodología de aproximación a la realidad territorial, que incluye los terrenos con mayores valores del territorio y, al igual que las infraestructuras tradicionales, tales como carreteras, vías férreas, etc., vertebrará el territorio y le dota de continuidad. La definición de la infraestructura verde debe ser **previa a la planificación de las nuevas demandas de suelo y debe abarcar todas las escalas del territorio**. Las **demandas de desarrollo de suelo deben responder a necesidades reales y objetivas**, por lo que los planes **deberán justificarse en indicadores de ocupación racional y sostenible de suelo, tal y como se fijan en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, así como a otros indicadores relacionados con el consumo de recursos naturales y energéticos fundamentales para garantizar la sostenibilidad global del plan**. Además, estos crecimientos se adecuarán a los patrones paisajísticos y morfológicos del territorio, mejorando la calidad del medio urbano, fomentando la movilidad sostenible y facilitando el acceso público a los paisajes de mayor valor.

4.3 Principales resultados del capítulo

La Ley Estatal de Suelo ha ido adaptando sus desarrollos preambulares en función de la coyuntura política, económica y cultural, introduciendo aquellas modificaciones oportunas para favorecer o limitar la actividad urbanística.

Hoy en día, en parte motivado por las Directivas Europeas y criterios de sostenibilidad establecidos por organismos y documentos internacionales y nacionales de referencia (Naciones Unidas, Agencia Europea del Medio Ambiente, La Estrategia Territorial Europea, la propia Constitución Española, entre otros), no se puede concebir un marco normativo de ordenación del territorio y urbanístico que no contemple la consecución de un crecimiento y de un uso del suelo “sostenible”. Concepto que no se incluye de manera directa en la legislación estatal hasta la aprobación de la Ley de Suelo de 2007, cuando ya se ha urbanizado bajo criterios poco o nada sostenibles gran parte del territorio español.

A partir de este momento, el principio de desarrollo sostenible impregna las políticas públicas relativas al suelo, y éste pasa a ser considerado un recurso natural, escaso y no renovable con valores ecológicos y paisajísticos *per se*. Este principio implica, tal y como recoge la Ley, la “utilización conforme al interés general” y la “utilización racional” del recurso suelo, de modo que sólo se promueva la transformación urbanística del mismo cuando racionalmente se verifique su necesidad, dato éste que habrá de basarse en criterios científicos y justificar el “interés general” de la actuación.

Los requerimientos de la Ley respecto a la sostenibilidad, van ligados a aspectos eminentemente de carácter ambiental y económico, aspectos que se deben evaluar mediante instrumentos normativos que no son propiamente urbanísticos: los Informes de Sostenibilidad Ambiental y de Sostenibilidad Económica.

La evaluación de los aspectos sociales que puedan verse afectados por las decisiones de planeamiento es aún un tema pendiente en el marco regulador estatal en materia de suelo, a pesar de las tremendas consecuencias que ha tenido para la sociedad la crisis provocada por la “burbuja inmobiliaria”. En

2017, todavía es difícil detectar el reflejo de los principios de sostenibilidad emanados de la Ley de 2007 y posteriores.

La falta de implementación efectiva del sistema de planeamiento jerárquico en cascada, previsto en la legislación de Suelo, y de imposible aplicación desde la atribución de competencias en materia de Suelo a las Comunidades Autónomas, contribuye a que no existan unos criterios y objetivos supralocales que guíen la práctica urbanística y el propio análisis del territorio. .

Por eso es interesante analizar el desarrollo normativo autonómico sobre los aspectos territoriales a tener en cuenta para justificar las decisiones de planeamiento y sus requerimientos, en lo sustantivo y en lo procedimental, de forma que quede garantizada la “sostenibilidad” y “racionalidad” del planeamiento.

Sólo siete CCAA han desarrollado instrumentos de desarrollo propios, que sustituyen al Reglamento de Planeamiento de 1978, aún vigente en las diez CCAA restantes. Aquellas Comunidades Autónomas que han elaborado su instrumento de desarrollo propio (Aragón, Asturias, Castilla La Mancha, Castilla León, Cataluña, Navarra y Valencia) han incorporado nuevos aspectos metodológicos y conceptuales que deben ser considerados por el planeamiento en el análisis del territorio. Aspectos vinculados la sostenibilidad, eficiencia energética, cuestiones de género, de sostenibilidad social y económica, son aspectos novedosos cuya inclusión en el análisis del territorio de un plan deberían contribuir a mejorar su calidad. En este sentido cabe destacar los ejemplos de las Instrucciones Técnicas de Castilla León y de Navarra, los pliegos de prescripciones técnicas para el planeamiento en Andalucía, o la Norma Técnica de Planeamiento en Aragón. Todas ellas suponen una actualización de los conceptos a analizar, los métodos de aproximación al análisis y el establecimiento de criterios para la inserción efectiva del análisis territorial en el proceso de toma de decisiones del planeamiento.

Sin embargo, dada la relativamente reciente aprobación de estos instrumentos de desarrollo, es todavía pronto para poder evaluar la eficacia de estas innovaciones en su traslación a la práctica del planeamiento. No existe aún el número suficiente de planes que permita realizar un análisis comparado de los efectos de estos instrumentos en las distintas Comunidades Autónomas.

5 VALORACIÓN DE PLANES URBANÍSTICOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Una vez analizado el marco normativo que rige la elaboración de planes urbanísticos en España el siguiente paso lógico debe ser la validación empírica de su ejecución. Con ese objeto se plantea este capítulo. Constatar de manera fehaciente y empírica la hipótesis planteada en la introducción, analizar el papel que juega el análisis territorial en la elaboración de propuestas de planeamiento desde un punto de vista práctico, el cual se considera que carece de la calidad necesaria, está depreciado y es utilizado de forma interesada, pero le otorga un respaldo falsamente científico al planeamiento. El resultado del análisis de casos permitirá constatar si el análisis del territorio exigido al planeamiento por ley atiende a criterios metodológicos válidos que permitan sustentar las propuestas desde la racionalidad científica.

Se parte del hecho, fácilmente constatable, profusamente publicitado, de que durante la “década prodigiosa” del urbanismo se han producido en España crecimientos residenciales muy por encima de las necesidades reales (Mata, 2007) (Burriel, 2008) (Naredo et al.: 2008) (Romero, 2010) y el presente análisis pretende corroborarlo.

Se toma la región madrileña como caso de estudio, dada su representatividad e influencia, proximidad y disponibilidad y accesibilidad a la información. En primer lugar, se parte de una aproximación a la evolución normativa del urbanismo en la región madrileña para entender su casuística y condicionantes al desarrollo de los instrumentos de planeamiento para posteriormente proceder a analizar los documentos que constituyen una serie de planes generales de ordenación urbana. El estudio de planes urbanísticos se centra en la Comunidad de Madrid, a pesar de que ésta Comunidad Autónoma mantiene el Reglamento de Planeamiento de 1978 como instrumento vigente, siendo conscientes de las mejoras incorporadas por estos instrumentos de desarrollo del planeamiento de “reciente” aprobación.

El criterio para la selección de planes generales a estudiar ha sido su fecha de aprobación definitiva⁵², ya que se ha considerado que los planes más recientes (más modernos) han de ser más ilustrativos a la hora de valorar la experiencia planificadora y porque la aprobación definitiva incorpora además posibles modificaciones derivadas de la consulta pública e interadministrativa.

El resultado de aplicación de este criterio ha dado lugar a un listado de 19 municipios muy heterogéneos en cuanto a su superficie, tamaño de su población, dinámica demográfica, estructura socio urbanística y localización con respecto a Madrid o al partido político gobernante tal y como se detalla en la tabla siguiente.

Tabla 1. Modelo territorial del Plan General de Ordenación urbana de Madrid de 1997.

MUNICIPIO	Año de aprobación del PGOU	Residentes				Crecimiento 2000-2011	
		2000	2005	2011	En el año de la Aprobación	Habitantes	TAA (%)
Móstoles	2009	196.289	204.463	205.015	206.478	8.726	0,4
Getafe	2003	146.310	157.397	170.115	156.315	23.805	1,4
Alcobendas	2009	89.612	103.149	109.705	109.104	20.093	1,9
Pozuelo de Alarcón	2002	66.298	78.083	82.916	71.246	16.618	2,1
Rivas-Vaciamadrid	2004	29.092	49.696	72.896	45.099	43.804	8,7
Valdemoro	2004	28.243	44.136	68.418	40.839	40.175	8,4
Boadilla del Monte	2002 ⁵³ (Aprob.provisional)	20.686	35.588	46.151	27.145	25.465	7,6
San Fernando de Henares	2002	32.364	39.966	41.380	36.658	9.016	2,3
Tres Cantos	2003	35.046	39.198	41.065	38.804	6.019	1,5
Navalcarnero	2009	13.522	17.183	24.613	21.584	11.091	5,6

⁵² El estudio de instrumentos de planeamiento se realizó en el año 2011, siendo ésta fecha la de referencia para la elección de planes, siendo estudiados aquellos con algún documento de Avance, Aprobación Inicial, Provisional o Definitiva aprobado en el decenio anterior (2001-2011). Desde 2011 sólo cuatro municipios de la Comunidad de Madrid han aprobado su instrumento de planeamiento: Perales de Tajuña (Aprobación Doc. Avance julio 2012), Valdilecha, Estremera.

⁵³ Aprobación provisional de Plan General de Boadilla del monte por Acuerdo BOCM, n.º 45, 22/01/2002, anulado por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de febrero de 2003 y aprobación definitiva por Acuerdo de 20 de octubre de 2015

MUNICIPIO	Año de aprobación del PGOU	Residentes				Crecimiento 2000-2011	
		2000	2005	2011	En el año de la Aprobación	Habitantes	TAA (%)
Ciempozuelos	2008	13.564	17.769	23.354	21.256	9.790	5,1
Paracuellos del Jarama	2001	5.889	7.568	18.482	6.334	12.593	11,0
Meco	2009	6.328	10.774	12.554	12.419	6.226	6,4
Brunete	2008	5.080	8.096	9.967	9.275	4.887	6,3
El Álamo	2008	4.676	6.613	8.475	7.580	3.799	5,6
Fuente el Saz de Jarama	2010	4.004	5.605	6.377	6.320	2.373	4,3
Fresno de Torote (Serranillos del Valle)	2006	923	2.787	3.515	3.006	2.592	12,9
Casarrubuelos	2007	731	2.141	3.224	2.894	2.493	14,4
Fresno de Torote	2006	643	1.483	2.041	1.611	1.398	11,1

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid

Entre los municipios seleccionados para el análisis del planeamiento hay una gran variedad de tamaños y de ritmos de crecimiento (Tabla anterior), que básicamente responden a su cronología en el proceso de metropolitanización. La ordenación según el volumen de residentes en 2011 permite apreciar una importante correlación inversa entre tamaño y ritmos de crecimiento. Los que presentan mayores ritmos de crecimientos son los municipios más alejados de la capital y de desarrollo más reciente.

Para corroborarlo se analizan las previsiones demográficas que se incorporan como soporte o justificación técnica, la cuantificación de viviendas y la superficie de suelo urbanizable residencial propuesta y aprobada por los 19 Planes Generales seleccionados.

Las cifras de población por su disponibilidad y la aparente obviedad de su significado son comúnmente utilizadas como principales, cuando no únicos, referentes de la dinámica socioeconómica. La normativa que regula la elaboración de los planes urbanísticos en la Comunidad de Madrid hace referencia al estudio de las “características de la población asentada sobre el territorio, sus condiciones económicas y sociales y las previsiones de su evolución” para la justificación del modelo territorial.

El estudio de los documentos de planeamiento se ha realizado a partir de la información disponible en la página web de la Dirección General de Urbanismo de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, con la siguiente dirección <http://www.madrid.org/cartografia/planea/planeamiento/html/visor.htm>, en la que se puede acceder libremente a los documentos de planeamiento vigentes en todos los municipios de la Comunidad de Madrid.

Este análisis, permitirá detectar si los nuevos desarrollos urbanos, ya producidos o propuestos en los planes, responden a criterios de racionalidad, equilibrio y sostenibilidad territorial, se vinculan con el análisis territorial y el tratamiento, a nivel de rigor científico, que se le da a éste en los planes.

5.1 Condicionantes derivados del marco normativo en la Comunidad de Madrid

La vigente Ley de Suelo de 2001, primera ley que regula de forma integral el urbanismo en Madrid, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, momento a partir de cual las CCAA comenzaron a aprobar sus códigos urbanísticos propios, ha sufrido 15 modificaciones parciales hasta octubre de 2016, momento en que se presenta el borrador de la nueva Ley de Suelo de la Comunidad de Madrid con el objetivo prioritario de “disponer de un código único que dote de coherencia a la normativa urbanística”.

La Ley de Suelo de 2001 (LSM), se caracteriza por haber experimentado modificaciones anualmente, a través de modificaciones parciales o a través de casi todas las leyes anuales de “medidas económicas, financieras y de orden social” (las llamadas “leyes de acompañamiento” a la ley de presupuestos anuales), que han introducido alguna novedad (Velasco Caballero, 2015) provocando una situación de inestabilidad normativa con consecuencias innegables en el urbanismo madrileño y en la elaboración de sus instrumentos de planeamiento.

Modificaciones indirectas de la norma urbanística que han dado cabida a cambios con elevada trascendencia. Ejemplo de ellos son modificaciones en cuanto a los derechos de tanteo y retracto, para ampliar los posibles usos en suelo no urbanizable de protección o urbanizables no sectorizados, para fijar el estándar de altura máxima de tres plantas (más azotea) en toda la Comunidad de Madrid, para introducir la exigencia del Informe de Impacto Territorial, a pesar de no disponer de un instrumento de ordenación territorial para la región, la supresión del agente urbanizador, la reducción de suelo para vivienda protegida, la disminución de las cesiones para redes municipales, etc. (Iglesias, 2014).

Aparte de estas reformas parciales, la Ley 5/2012, de 20 de diciembre, de Viviendas Rurales Sostenibles, de manera complementaria a la Ley de Suelo de 2001, aumentó considerablemente los posibles usos residenciales del suelo no urbanizable de protección y la Ley 3/2013, de Patrimonio Histórico, incluyó una disposición adicional que permite evitar aplicar la limitación a tres alturas en suelo urbano.

Todos estos cambios han provocado un parón en la revisión del planeamiento existente y en su elaboración debiendo adaptarse los planes a los numerosos cambios normativos durante su periodo de tramitación, cayendo el número de aprobaciones definitivas de planes respecto a la década de los 90 a pesar de la obligatoriedad, sistemáticamente incumplida, para los 179 municipios de adaptarse a este nuevo régimen urbanístico⁵⁴ (Iglesias, 2014).

A esta situación cabe añadir la falta de aprobación de un reglamento de desarrollo propio, lo que provoca, una enorme dificultad en su aplicación práctica y una evidente carencia de seguridad jurídica, remitiéndose al Reglamento de planeamiento de 1978.

La Ley de Suelo de 2001 no contempla además la consideración de la ordenación del territorio para el ámbito territorial autonómico, obviando los trabajos previos en esta línea, tanto de COPLACO como los estudios posteriores para la redacción de una Estrategia Territorial (Documento de Bases de 1997). Esta situación de caos normativo y desconsideración al ámbito territorial autonómico ha dado lugar a una desregulación y cierto grado de arbitrariedad del planeamiento municipal y a una sobre oferta de suelo residencial al planificar los municipios su crecimiento desde una perspectiva unilateral. En 2007, y tras el estallido de la burbuja inmobiliaria, se introduce la exigencia del Informe de Impacto Territorial en fase de Avance que, dada la ausencia de marco de ordenación territorial de referencia, tampoco parece un instrumento muy útil para equilibrar el desarrollo urbanístico en la región.

La Ley de Suelo de 2001, además, en línea con la orientación liberalizadora de la Ley de Suelo Estatal 6/1998, según la cual se establece que todo el suelo que no sea susceptible de protección o inadecuado para la urbanización, es urbanizable, suprime la categoría de Suelo No Urbanizable Común, lo que

⁵⁴ En la actualidad, según datos del ministerio de Fomento, tan sólo el 25 % de los municipios madrileños cuenta con un Plan General, manteniendo el resto Normas Subsidiarias o Proyectos de Delimitación del Suelo urbano no recogidos en la Ley de Suelo de 2001.

supuso la limitación de la capacidad del planeamiento urbanístico para decidir su modelo de ocupación, orientar el crecimiento y limitar la continua expansión del suelo urbano, contribuyendo al descrédito del análisis territorial como base científica determinar los objetivos del planeamiento, basándose éstos en la máxima del “todo urbanizable”.

Recientemente, en octubre de 2016, se ha presentado el borrador de la nueva Ley de Suelo de la Comunidad de Madrid, entre cuyas novedades a destacar se encuentra la apuesta por la rehabilitación y la regeneración urbanas, frente al modelo de urbanismo expansionista de la anterior normativa. En este sentido, uno de los aspectos más novedosos de la futura ley es la posibilidad que tendrán las ciudades de la región de abordar rehabilitaciones de grandes áreas sin necesidad de modificar su Plan General. Para ello, se dispone de una nueva figura, los llamados Planes Municipales de Desarrollo, cuya elaboración será voluntaria y permitirán que las alteraciones del planeamiento necesarias para desarrollar y ejecutar actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana sólo requieran la aprobación de planes especiales. El nuevo texto mantiene las clases de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, pero elimina la figura del suelo urbanizable no sectorizado, que pasa a ser suelo no urbanizable común. En esta categoría de suelos no se podrá construir en ningún caso, salvo que se cambie su clasificación en el planeamiento general a iniciativa de los propios ayuntamientos. «Se pretende así conseguir un urbanismo más sostenible, que evite desarrollos urbanísticos innecesarios», tal y como explican desde la Consejería de Ordenación del Territorio.

Entre las novedades también destaca la creación de un Plan General de Ordenación Urbana Simplificado, diseñado para localidades de menos de 5.000 habitantes y hasta seis millones de euros de presupuesto. Estos municipios podrán optar por esta figura, más flexible y ágil que un plan ordinario, siempre y cuando las actuaciones se centren en sus cascos urbanos y no incluyan nuevos desarrollos. Esta figura podría aplicarse casi en la mitad de los 179 municipios de la región, actualizando así sus instrumentos de planeamiento vigentes aun basados en Normas Subsidiarias y Planes de Desarrollo de Suelo urbano.

Por otro lado, cabe destacar la intención de la norma de normalizar los denominados asentamientos no regularizados, legitimando ilegalidades sin exigir las cesiones oportunas. Además, se prevén usos excesivos del suelo

urbanizable protegido, legalizando de facto cualquier actividad, incluso las que están ilegalmente en zonas catalogadas de alto valor ambiental, con lo que la revisión de la Ley de Suelo de 2001, aunque en teoría se presenta como una norma que busca la sostenibilidad del territorio madrileño, en la práctica vuelve a constituirse como una norma permisiva para el desarrollo urbanístico de la región sin criterios ni de sostenibilidad ni de integridad territorial.

Una vez analizado someramente el marco normativo bajo el que se ha desarrollado el urbanismo en la región madrileña se procede al análisis de las memorias documentales de los 19 planes urbanísticos citados en la introducción del capítulo con objeto de detectar la calidad y utilidad del análisis del territorio en la definición de propuestas de crecimiento.

Para ello se selecciona la variable geo demográfica, al ser fácilmente cuantificable, y permitir un análisis objetivo de su validez.

5.2 Dinámicas de los crecimientos observados y propuestas de desarrollo inmobiliario

La revisión del planeamiento, con el pretexto de atender una teórica demanda de suelo residencial y para actividades económicas, es el instrumento clave para la reclasificación de suelo. En la tabla siguiente se muestran los resultados del análisis llevado a cabo de las Memorias informativas y justificativas de los 19 planes analizados. En ésta se presentan datos relativos a la superficie total del municipio y a la correspondiente a las superficies propuestas en los planes para las distintas categorías de suelo (Suelo Urbano, Urbanizable y No urbanizable). Esto permite determinar el incremento de suelo urbanizable de tipo residencial sobre el suelo urbano, la capacidad residencial derivada de los mismos y analizar las dinámicas de crecimiento propuestas para luego compararlas con las previsiones de población.

Tabla 2. Propuestas de crecimiento de suelo urbanizable de los Planes Generales analizados

	Superficie (Km²)	Suelo Urbano (000 m²)	Suelo urbanizable (000 m²) (*)					Suelo No Urbanizable (000 m²)	Incremento Suelo Urbanizable Residencial sectorizado sobre suelo Urbano
			Total	Sectorizado			No sectorizado		
				Total	Residencial	Productivo			
El Álamo	22	2.609	3.712	1.583	1.207	326	1.641	16.059	1,46
Alcobendas	45	18.802	7.720	3.226	2.151	1.075	4.494	17.590	1,11
Boadilla del Monte	47	17.385	13.358	13.358	4.371	2.321	0	16.502.191	1,25
Brunete	49	1.980	13.670	8.824	7.426	1.398	4.850	33.250	4,75
Casarrubuelos	6	869	1.457	898	216	0	559	5.340	1,25
Ciempozuelos	45	3.253	9.825	5.901	3.812	2.289	1.560	36.296	2,17
Fresno de Torote	32	2.640	2.099	2.099	2.099	0	0	26.911	1,80
Fuente el Saz	33	2.302	5.086	4.171	1.804	2.260	915	25.761	1,78
Getafe	79	18.948	25.640	10.107	4.637	4.973	15.533	34.152	1,24
Meco	35	4.465	11.529	6.784	4.445	1.930	4.745	18.942	2,00
Móstoles	45	13.457	14.409	9.511	2.249	3.154	4.899	13.424	1,17
Navalcarnero	100	5.599	29.383	13.805	12.331	0	15.578	65.802	3,20
Paracuellos	44	3.840	7.890	4.522	2.828	1.694	3.368	31.770	1,74
Pozuelo de Alarcón	43	33.297	6.160	6.160	6.160	0	0	3.783	1,19
Rivas	67	N/D	5.802	5.802	3.112	269	0	47.710	N/D
San Fernando de Henares	39	4.491	5.807	5.295	N/D	5.295	511	25.810	N/D
Serranillos del Valle	13	13.340	2.295	1.117	N/D	0	1.178	9.796	N/D
Tres Cantos	38	N/D	3.739	3.290	767	948	449	N/D	N/D
Valdemoro	64	11.896	25.570	5.564	2.270	3.255	20.006	26.734	1,19
TOTALES	846	159.175	195.149	112.017	61.920	31.187	80.285	16.941.320	1,39

(*) En algunos Planes no cuadran los totales de Suelo Urbanizable por las diferencias de criterios a la hora de cuantificar e imputar las superficies de Sistemas Generales.

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid. Documento de Aprobación de los Planes publicado en el BOCM.

De los datos recogidos en la Tabla 2 se deduce que con la aprobación de los planes estudiados se ha producido una reclasificación de suelo urbanizable de 195 millones de metros cuadrados, que supone duplicar la superficie ocupada por el suelo urbano existente. 61,9 millones de metros cuadrados de la Comunidad de Madrid están calificados como residencial sectorizado, en previsible ejecución inmediata y 80,3 millones como suelo urbanizable no sectorizado. En conjunto estos planes permiten la construcción de casi 145.000 viviendas (Tabla 3) que, utilizando el tamaño medio del hogar del Censo de

2001 para la Comunidad de Madrid (2,88) supondría una capacidad de acogida de unos 417.000 residentes más, y de unos 375.000 utilizando el tamaño medio del hogar del Censo 2011 (2,58).

Sin embargo, las proyecciones del INE prevén, para el decenio 2011-2021, un crecimiento de tan sólo 24.575 habitantes en el conjunto de la Comunidad (INE, 2011), lo que equivale al 17% de la capacidad residencial prevista en tan sólo 19 de los 179 municipios del territorio regional.

Se podría argumentar que el crecimiento acumulado por estos municipios se producirá a costa de la población de otros, hipótesis que habría que desechar viendo las previsiones igualmente expansivas del resto de municipios madrileños⁵⁵, que dada las limitaciones de la investigación no se han podido analizar en detalle y trasladar aquí.

Los diferentes planes estudiados defienden, bajo criterios supuestamente “técnicos”, y desde una óptica exclusivamente local, los grandes crecimientos exógenos propuestos. Crecimientos que al ampliar el ámbito de análisis a la provincia se demuestran absurdos, y más aún si se considera que también en las provincias limítrofes hay previstos importantes crecimientos (Illescas y Seseña en Toledo y Valdeluz en Guadalajara son los casos más llamativos) justificados sólo por la “previsible” llegada de residentes desde el centro metropolitano.

La capacidad edificatoria para el conjunto de estos 19 municipios supone el 51% del parque de vivienda existente en 2001 (Tabla 3), pero en algunos casos se proponen crecimientos de vivienda que cuadruplican, en Fresno de Torote⁵⁶,

⁵⁵ Previsiones detectadas en artículos de prensa, anuncios, artículos especializados, etc. a lo largo de la ejecución del presente trabajo.

⁵⁶ Fresno de Torote, clasifica suelo con capacidad para desarrollar 3.395 viviendas en su Plan General, aprobado en 2006, poco antes de que estallase la burbuja inmobiliaria, partiendo de una población de 2.787 habitantes, que si se desarrollasen supondría sextuplicar su población inicial. Esta previsión es aceptada por el órgano sustantivo de la Comunidad de Madrid sin exigir mayor justificación que la recogida en

o duplican (Brunete, Casarrubuelos, Paracuellos) ampliamente el número de viviendas censadas en 2001.

Tabla 3. Viviendas previstas y crecimiento del parque inmobiliario respecto al Censo de 2001 y censo del 2011

	Viviendas Previstas	Viviendas Censo 2001	Incremento de viviendas previstas sobre viviendas Censo 2001 (%)	Viviendas Censo 2011	Incremento de viviendas previstas sobre viviendas Censo 2011 (%)	Vivienda ejecutada 2001-2011
El Álamo	2.385	3.367	71%	4.085	58%	718
Alcobendas	8.600	31.999	27%	41.180	21%	9.181
Boadilla del Monte	8.734	11.218	78%	16.380	53%	5.162
Brunete	8.600	3.711	232%	4.085	211%	374
Casarrubuelos	1.118	545	205%	1.240	90%	695
Ciempozuelos	8.000	6.342	126%	9.765	82%	3.423
Fresno de Torote	3.395	869	391%	1.130	300%	261
Fuente el Saz	3.711	2.674	139%	2.860	130%	186
Getafe	17.180	56.872	30%	68.985	25%	12.113
Meco	6.770	3.813	178%	5.220	130%	1.407
Móstoles	13.340	72.132	18%	79.590	17%	7.458
Navalcarnero	5.165	6.847	75%	12.065	43%	5.218
Paracuellos	6.400	2.919	219%	7.245	88%	4.326
Pozuelo de Alarcón	13.529	24.404	55%	29.840	45%	5.436
Rivas	13.293	12.731	104%	25.375	52%	12.644
San Fernando de Henares	0	14.713	N/D	15.305	0%	592
Serranillos del Valle	1.431	1.190	120%	1.565	91%	375
Tres Cantos	5.775	13.210	44%	14.460	40%	1.250
Valdemoro	14.767	14.160	104%	27.600	54%	13.440
TOTALES	144.472	283.716	51%	367.975	39%	84.259

el documento del Plan, totalmente cuestionable desde un punto de vista técnico, a pesar de la localización de este municipio a una distancia considerable de Madrid (34 Km), por carreteras locales, de la preexistencia de una urbanización ilegal en el municipio y la falta de servicios y equipamientos consiguientes y la ausencia de una economía local que pueda atraer y sostener a la población residente.

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid. Documento de Aprobación de los Planes publicado en el BOCM, Censo de 2001 y Censo 2011

Durante los años 2001 a 2010 el parque residencial de la Comunidad de Madrid se ha incrementado en 480.030 viviendas (Ministerio de Fomento, 2012), a un ritmo medio anual de 8,2 por cada 1000 habitantes, con un máximo de 12,2 en 2004 y un mínimo de 4,4 en 2010, ya confirmado el desinfe de la burbuja. Son intensidades medias de crecimiento residencial próximas al doble de lo que se considera normal para atender la demanda endógena (5 nuevas viviendas al año por cada mil habitantes), pero aún inferiores a los ritmos establecidos, y aprobados, en los planes estudiados, que básicamente se articulan sobre unas previsiones de demanda exógena, escasa o erróneamente fundamentadas, en las que en buena parte de los casos se confunden los deseos de crecimiento con la realidad de estancamiento.

Este análisis corrobora una vez más, las limitaciones técnicas de la normativa existente (Vinuesa, 1995) (Burriel, 2002) (Burriel, 2003) (Martín, 2012) y la falta absoluta de control por parte del órgano sustantivo y del órgano ambiental de la Comunidad de Madrid.

El análisis realizado permite mostrar pruebas concluyentes, de planes, momentos y municipios concretos, en los que se pone de manifiesto la ausencia de la más elemental coherencia metodológica y de rigor técnico en el planeamiento urbanístico.

Se entiende que la documentación de los municipios madrileños objeto de valoración es representativa del planeamiento que se realiza en España y, sobre todo, de los criterios normalmente seguidos para dimensionar los desarrollos urbanos y, como se podrá apreciar, valida de manera difícilmente refutable las tesis aquí defendidas sobre la torticera utilización del planeamiento para “justificar” crecimientos insostenibles.

Una interpretación de las derivaciones metodológicas de la normativa legal nos lleva a considerar dos posibles planteamientos antagónicos. El primero aparece

con la exigencia de la Ley del Suelo de 1956 al establecer que la cantidad del suelo necesario, clasificable para el futuro desarrollo urbano, habrá de justificarse a partir de las estimaciones de crecimiento de la población y, tal como concreta el Reglamento de Planeamiento de 1978, las actuaciones correspondientes habrían de programarse en dos cuatrienios. Podría decirse que, en el espíritu de la legislación urbanística, la dinámica demográfica observada debía ser considerada como una variable independiente y su proyección como el factor determinante de la superficie residencial y del número de viviendas necesarios.

La Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y la Ley de 13 abril de 1998 sobre Régimen de Suelo y Valoraciones producen un giro copernicano al establecer, como principal expresión de su impulso liberalizador, que salvo el suelo urbano y aquel otro con algún tipo de protección legal, todo el territorio municipal restante es urbanizable. Desaparece además el Suelo urbanizable programado y con él la exigencia de establecer un marco temporal a las previsiones del plan. El cambio conceptual del suelo urbanizable supone la desaparición del mandato explícito de tener que justificar la necesidad del suelo que el plan clasifica, pero el disponer de mayor libertad para planificar no debe entenderse como la potestad para prescindir de la racionalidad, en principio consustancial a la planificación urbana (Vinuesa, 2003, p. 285; Burriel, 2003, p.448; Vinuesa, 2005, p.262).

Aunque se suele culpar a ese cambio legislativo de ser el desencadenante de la última “burbuja inmobiliaria” más bien se trata sólo de un notable factor coadyuvante, pues la primera causa está, como ha señalado Onofre Rullán (2011a), en la “disponibilidad financiera”. En esencia, el “disparate financiero-inmobiliario” que, con intensidad inusitada, se prolonga durante casi una década, no hubiera sido muy diferente con la legislación anterior y tampoco mucho menores sus efectos sobre el territorio. Hasta la de 2007, todas las leyes del suelo se han articulado en torno a la creencia de que la carestía del suelo deriva de su escasez (Rullán, 2007).

En la práctica no ha sido así, pero el marco normativo creado a partir de 1996 ofrece la posibilidad de una mayor coherencia metodológica. Por una parte, se elimina el error conceptual de las leyes anteriores que lleva a considerar a la dinámica demográfica como una variable independiente (Vinuesa, 1995, p.155;

Reques, 2003, p.220). Por otra parte, con el nuevo planteamiento liberal, nada exime de tener que justificar ante la sociedad la coherencia del modelo territorial con los principios que se propugnen y mediante análisis técnicos rigurosos, aunque las determinaciones del plan sean consecuencia de la voluntad política, legítimamente ejercida.

Los “análisis demográficos” de los planes que se han valorado en la investigación tienen enfoques y contenidos diversos que dificultan una valoración sistemática de los mismos. Es común sin embargo su intencionalidad, más o menos explícita, de “demostrar” la necesidad o la conveniencia de enormes crecimientos residenciales. Y ello es así incluso en los planes cuya aprobación es posterior a 2007. Son también comunes las inconsistencias técnicas, especialmente en las proyecciones de población, cuando existen, y las incongruencias de las argumentaciones.

5.2.1 Crecimientos sobredimensionados e inverosímiles: Brunete, Fresno de Torote y Paracuellos

La revisión del PGOU de Brunete⁵⁷, aprobado en 2008, clasifica casi 7,5 millones de metros cuadrados sectorizados para uso residencial en el que se podrían edificar unas 8.600 viviendas que permitirían multiplicar casi por tres su población.

El PGOU de Fresno de Torote⁵⁸, aprobado en 2006, clasifica 2 millones de metros cuadrados de suelo urbanizable residencial, todo sectorizado, con capacidad para 3.395 nuevas viviendas, lo que permitiría multiplicar por seis su población inicial.

El caso de Paracuellos⁵⁹, con un PGOU aprobado en 2001, en pleno despegue del boom inmobiliario, puede servir como ejemplo de hasta qué punto se materializa el crecimiento. Se ha pasado de 6.334 habitantes en el momento de la aprobación del Plan a 18.482 en enero de 2011 como consecuencia del

⁵⁷ Acuerdo de aprobación. BOCM, n.º 49, 27/02/2008, p. 37.

⁵⁸ Acuerdo de aprobación. BOCM, n.º 262, 03/11/2006, p. 42

⁵⁹ Acuerdo de aprobación (BOCM núm. 195 de 17/08/01) pp.11.

desarrollo de la urbanización “Miramadrid”, localizada a unos 3 Km del núcleo tradicional y que incorpora 4,5 millones de metros cuadrados urbanizables sectorizados con capacidad para 6.400 nuevas viviendas. Pero si se desarrollase el Suelo Urbanizable No Sectorizado (ampliación de Miramadrid 2), se podría llegar a 40.000 habitantes. Las dimensiones recogidas en las Tablas 2 y 3 permiten apreciar que los excesos a la hora de clasificar suelo urbanizable y programar nueva capacidad residencial son la norma.

El Plan general del municipio de Alcobendas⁶⁰, cuya aprobación definitiva es de 2009, plantea en su memoria informativa unas necesidades de 48.000 nuevas viviendas, a partir de unas proyecciones de población basadas en unos métodos incongruentes e interesados, a cuyo resultado le incorporan una cierta “holgura” por los imprevistos que puedan ocurrir. Así, de unas “proyecciones” que arrojan unas cifras de crecimientos de unos 20.000 habitantes, para los que se plantean 7.000 viviendas, se convierten, tras la aplicación de un criterio de la holgura cuya fundamentación no se explicita en ningún lado, en una necesidad de 48.000 nuevas viviendas (¡casi 7 veces más de lo estimado inicialmente!). Estas 48.000 nuevas viviendas equivaldrían a unos 144.000 habitantes nuevos en un municipio con una población de 109.000 habitantes en el momento de redacción del Plan (datos del padrón municipal a 01 de enero de 2009), duplicando con creces la población. La población de Alcobendas a 01 de enero de 2016 alcanza los 113.340 habitantes, lo que supone un aumento de 4.000 habitantes en el periodo 2009-2016 que contraviene totalmente las previsiones realizadas.

5.2.2 Inconsistencias técnicas en la argumentación

Es paradigmático, por su simplicidad en la falacia argumental, el Plan de El Álamo⁶¹ en el que, tras describir a través de los crecimientos de población el fenómeno de expansión metropolitana hacia la comarca del sudoeste de Madrid, se afirma que está constatado que el crecimiento de población “está relacionado con el aumento de las viviendas⁶²”. La argumentación es: con el

⁶⁰ Acuerdo de aprobación. BOCM, n.º 173, 23/06/2009, p. 27

⁶¹ Acuerdo de aprobación, n.º 43, 20/02/2009, p. 47

⁶² Documento de Aprobación Provisional, Memoria de Información, Apdo.3.2, p.34.

nuevo plan se podrán construir 2.000 nuevas viviendas, con ello habrá 6.000 habitantes más. Como la población va a crecer en 6.000 habitantes será necesario construir 2.000 viviendas nuevas. Propuesta que el plan acaba estableciendo como uno de los “objetivos específicos”, en el apartado “vivienda”⁶³. Por absurda que pueda parecer, esa es la argumentación, que, en esencia, aunque en diferentes versiones más elaboradas, se repetirá en la mayor parte de los planes.

En el Plan de Alcobendas, se dedica un apartado a “Proyecciones de Población”⁶⁴, que contiene unas extrapolaciones elaboradas con las tasas de crecimiento observadas en tres periodos distintos (2007-2008: 1,47%; 2003-2008:1,85% y 2004-2005:2,83%). Los resultados, descalificables entre otras razones por la simplicidad del método, sirven para establecer, a partir de la “hipótesis” más alta, el número de viviendas necesarias. Sin datos objetivos que los respalden se utilizan distintos argumentos sobre la población que está ocupando o que va a ocupar las 8.348 viviendas que ya estaban desarrollándose en el municipio. Todo ello con el propósito de justificar que clasifica suelo para acoger al doble de la población en el momento de redacción.

En un municipio de gran entidad urbana, unas simples y más que discutibles extrapolaciones, realizadas sin ningún rigor técnico, pasan por ser unas estimaciones de crecimiento “en función de los análisis demográficos” (?), que determinan la necesidad de clasificar suelo para otras 11.000 viviendas.

En algunos casos (Meco⁶⁵, Boadilla⁶⁶, Brunete⁶⁷,...) aparece una interpretación maximalista de la ley de 1998: si todo el suelo es urbanizable hagamos todo lo necesario para que se construya. Se suele argumentar que la proximidad del desarrollo metropolitano de Madrid garantiza que todo acabará “colmatándose” y se utiliza como ejemplo “el planeamiento de Madrid Capital que ha

⁶³ Memoria de Información (Apdo.1.3.2.), p.84.

⁶⁴ Memoria de Aprobación Provisional, pp.19-21.

⁶⁵. “Criterios y objetivos de ordenación del modelo de ciudad propuesta”, Memoria de Ordenación, Apto.1.3., pp.83 y siguientes

⁶⁶ “Situación urbana futura”, 3.2. p.49 y “Modelo Territorial Propuesto”, 3.3., p.52

⁶⁷ El Plan General un Proyecto de Futuro”, 2.4, p.61

establecido su redacción del Plan General como cierre de la ordenación urbana de su término municipal”²¹

En el Plan de Brunete se expone claramente el planteamiento expansionista: “dada la peculiar situación de “abandono o vacío” de actividad urbanística en los últimos 20 años, el Equipo de Gobierno consideró oportuno y conveniente producir una fuerte oferta de suelo urbanizable... que otorgase a Brunete la competitividad territorial a la que su localización le vocacional”⁶⁸. El hecho de que este Plan se aprobara en 2008, explica quizás el papel restrictivo y racionalizador ejercido en este caso por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, tal como se recoge en el Acuerdo de Aprobación:

“...la propuesta municipal tiene que compatibilizarse y converger con las previsiones, planes y programas de la Comunidad de Madrid, permitiendo el uso racional del suelo y de la vivienda...en relación con los criterios supralocales de desarrollo ordenado y sostenible...por lo que el PGOU habrá de ajustarse a unos parámetros más ajustados a las circunstancias actuales del entorno metropolitano...reduciendo el número de viviendas en un 30%, estableciendo plazos de ejecución sucesivos, priorizando la vivienda pública, disminuyendo la edificabilidad residencial ...”⁶⁹

En Navalcarnero, tras cuestionar el grado de fiabilidad de las proyecciones, se extrapola la “tasa media de crecimiento”⁷⁰ (5,35%) de los últimos 17 años hasta el 2027 y se obtiene una población de 53.000 habitantes. Además de la simplicidad del procedimiento y la inconsistencia argumental a la hora de prever el futuro, la tasa utilizada no es real. Pero al dato obtenido se aplica un “índice de ocupación del censo municipal de 3,15 hab./viv.” y se deducen unas necesidades de 10.960 nuevas viviendas. En este caso, quizás también por la fecha de aprobación (2009), tras el inicio del declive inmobiliario, la Administración regional impuso una importante restricción a las propuestas de

⁶⁸ Memoria de Aprobación Definitiva: pp.824-829.

⁶⁹ Acuerdo de Aprobación. BOCM, N° 49, 27/02/2008, p.37.

⁷⁰ Memoria de ordenación, 5.2, pp72-75.

crecimiento, reduciéndola a 5.165 viviendas. Algo similar sucederá con otros municipios con aprobaciones posteriores⁷¹.

Aún más simple, en el Plan de Fresno de Torote se justifica la clasificación de suelo en el que cabría cinco veces la población inicial por la “necesidad de continuar la búsqueda de un desarrollo urbano cerrado y compacto”⁷².

Pero tampoco es mejor la aportación técnica cuando parece prestársele mayor atención a la dinámica demográfica. En el Plan General de Ciempozuelos hay apartados dedicados a hacer valoraciones y estimaciones sobre la estructura de la población, sobre la natalidad, la fecundidad y el reemplazo generacional. Se hacen unas “Proyecciones de Población” para el 2011 mediante un “ajuste exponencial” con la tasa media anual del periodo 1996-2001⁷³. Todo ello está sólo dirigido a justificar la necesidad de nuevos desarrollos. En el apartado “Planteamiento Conceptual” se dice que Ciempozuelos tiene “amplias perspectivas de mantener los actuales índices de crecimiento en los próximos años...siempre y cuando el planeamiento no lo dificulte”⁷⁴. Y en el apartado de las proyecciones de población se dice: “...la variable independiente es el suelo residencial y la variable dependiente la población. Por eso parece razonable tomar en consideración las viviendas previstas...”⁷⁵. Y nuevamente aparece el desarrollismo, el crecimiento demográfico como objetivo: “Las previsiones municipales son alcanzar a corto plazo los 20.000 habitantes y a más largo plazo, las previsiones apuntan a los 35.000 habitantes en 20 años, cifra a la que se puede llegar con una oferta suficiente de suelo calificado”³⁰.

⁷¹ Brunete, Ciempozuelos, Fuente El Saz, Meco y Móstoles experimentan recortes significativos en la previsión de viviendas, aunque en la mayoría de los casos no afecta a la superficie de suelo clasificada sino a la edificabilidad permitida (Ver Acuerdos de Aprobación).

⁷² Memoria Justificativa, p.2

⁷³ Documento de Información urbanística, 3.2, p.101-135

⁷⁴ Memoria Descriptiva y Justificativa, capítulo 3, 3.2, p.501.

⁷⁵ Documento de Información urbanística, 2.4.6, p:154

En Fuente el Saz, la valoración demográfica se reduce a la serie de datos de población de 1975 a 2008, que permite constatar su tendencia creciente, que se suaviza a partir de 2006⁷⁶. Después se elabora un breve análisis de la evolución del tamaño de los hogares y de vivienda con datos del Censo de 2001, pero no se hace mención alguna al importante volumen de viviendas edificado en el periodo 2001-2010. A partir de ahí se llega al siguiente “diagnóstico”:

“El futuro desarrollo de Fuente el Saz de Jarama pasa por capacitar al municipio para la recepción de importantes flujos migratorios que según todos los indicadores se producirá en los próximos años a consecuencia de la puesta en marcha del nuevo modelo territorial de la Comunidad de Madrid y de la evolución del propio proceso de reestructuración de la industria madrileña”⁷⁷

En la memoria del Plan no hay constancia de los indicadores en los que se basa y tampoco se explica cuál es ese “nuevo modelo territorial”, pero se prevén 3.711 nuevas viviendas, lo que supone el deseo de multiplicar por tres la población existente en el momento de la aprobación, “...oportunidad que no debe desaprovecharse puesto que aquellos municipios que no se incorporen a la estrategia urbanística regional, pueden verse relegados a un segundo plano.”⁷⁸ En la Memoria Justificativa argumentan además “la necesidad de garantizar una suficiente fluidez del mercado del suelo tanto para usos residenciales como industriales y productivos que obliga a incorporar nuevas áreas de expansión de la ciudad”⁷⁹. Posteriormente el Gobierno Regional en el Acuerdo de Aprobación aprueba exclusivamente dos de los seis sectores urbanizables propuestos, aquellos con ordenación pormenorizada, con capacidad para 1.559 viviendas, argumentando afecciones ambientales y “número excesivo de viviendas” propuestas.⁸⁰

También el PGOU de Paracuellos cuenta con un completo informe de las principales variables del análisis demográfico⁸¹ pero luego basa sus propuestas en las determinaciones del PRET. El Plan de Móstoles presenta algunas

⁷⁶ Memoria de Información, 2, p.28-34.

⁷⁷ Memoria de Información, 3.5, p.68.

⁷⁸ Memoria Justificativa, 1, p.3.

⁷⁹ Memoria Justificativa, 1, p.2.

⁸⁰ Acuerdo de Aprobación, BOCM, N° 243, 13/10/2010, p 82-83.

⁸¹ Memoria de Información, p.100.

singularidades. Se reconoce “un constante proceso de desaceleración del ritmo demográfico”⁸² y tras un análisis detallado del parque de vivienda por barrios se afirma que “la modestia socioeconómica de los ocupantes tiene su justo correlato en la modestia constructiva y dotacional de las viviendas. Ello da pie a la generación de una demanda de mejora, correlativa a los procesos de movilidad social ascendente”⁸³. El apartado “Proyecciones de población”⁸⁴ comienza señalando que la evolución demográfica es consecuencia de la “capacidad relativa de absorción de población que depende del número de viviendas ofertadas, su tipología, calidad y precio en relación con la del resto de municipios”.

No se dimensiona el suelo para nuevos desarrollos “en función de las expectativas de crecimiento demográfico de la ciudad en un periodo determinado de tiempo más o menos amplio.” Por ello “no se requiere realizar unas proyecciones de población a una fecha fija... sino describir una tendencia de evolución y evaluar los años de validez cuantitativa del modelo”. Sin embargo, a continuación, sobre unas proyecciones realizadas por la Comunidad de Madrid y bajo el epígrafe “Proyección de las necesidades de viviendas”, mediante un procedimiento simplificado del método de “jefatura de hogar”, transforma la población en viviendas. Lo más relevante vuelve a ser la reiteración de la ambivalencia con respecto a las previsiones de población: primero se resta importancia a la dinámica demográfica que será consecuencia del número de viviendas que ofrezca el plan, pero termina recurriéndose a los resultados de las proyecciones para validar el modelo que propone 25.000 viviendas más en 15 años.

En el caso de Rivas⁸⁵, la “Memoria de Información” recoge un apartado dedicado a “Socio demografía” en el que se incluyen los principales datos demográficos para luego plantear un modelo de colmatación del municipio acorde con la “dinámica territorial” del entorno.

⁸² Memoria Resumen de la Información, p.84

⁸³ Memoria Resumen de la Información, p.117

⁸⁴ Memoria de Información, pp.133-140

⁸⁵ Memoria de Ordenación, pp.25 y 32.

5.2.1 La “sostenibilidad” como coartada al crecimiento

Los planes estudiados justifican sus crecimientos en base a criterios que caen por su propio peso al no existir fundamentación alguna. En el caso de El Álamo, cuya objetivos de crecimiento de población por encima del doble de la población vigente en el momento de redacción mediante la una estimación de 2.000 viviendas nuevas, carecen de justificación alguna, pero sin embargo la justificación del modelo territorial propuesto argumenta que “proporciona las condiciones necesarias para un desarrollo equilibrado y sostenible del término municipal...defendiendo un modelo compacto y concéntrico...se propone mantener el carácter y la identidad actual del pueblo..”⁸⁶

En Getafe el Plan se propone como objetivo que la ciudad “tenga un crecimiento sostenible”⁸⁷, a pesar de plantear un modelo en el que el crecimiento el techo de población se fija en 220.000 habitantes para 2020, muy por encima de los 180.000 habitantes en el momento de redacción (2008). Fundamenta sus determinaciones en el Plan Regional de Estrategia Territorial de Madrid (PRET), intento frustrado de ordenación territorial de la Comunidad de Madrid, del que sólo llegó a redactarse un Documento de Bases en 1995 (Valenzuela, 2010), pero no respeta el techo de 150.000 habitantes que en él se fijaba y, en un alarde de incoherencia, clasifica suelo para 205.000⁸⁸.

Otro elemento, también mencionado ampliamente entre otros factores, es el cómo la mayor oferta de vivienda contribuiría teóricamente a disminuir el precio de la misma.

5.2.1 Agotamiento de la capacidad municipal de crecimiento del municipio

Son numerosos los Planes que se proponen agotar la capacidad municipal de crecimiento, Boadilla⁸⁹, Fresno de Torote⁹⁰, Pozuelo⁹¹, Rivas⁹², Tres Cantos⁹³

⁸⁶ Memoria de Ordenación, pp.80-83.

⁸⁷ Memoria Justificativa, p.181

⁸⁸ Memoria Justificativa, p.218

⁸⁹ Acuerdo de aprobación del PGOU de Boadilla del Monte. BOCM, n.º 45, 22/01/2002, p. 30.

⁹⁰ Acuerdo de aprobación. BOCM, n.º 262, 03/11/2006, p. 42

⁹¹ Texto refundido de la memoria de aprobación definitiva, p. 36 y 57.

⁹² Acuerdo de aprobación. BOCM, n.º 95, 22/04/2004, p. 17.

⁹³ Acuerdo de aprobación. BOCM, n.º 156, 2/06/2003, p. 21.

, San Fernando de Henares⁹⁴, clasifican todo el suelo no sometido a protección especial como urbanizable sectorizado, con la única restricción de las limitaciones medioambientales derivadas de las figuras de protección. Brunete⁹⁵, Alcobendas⁹⁶, Ciempozuelos⁹⁷, Getafe⁹⁸, Meco⁹⁹, Móstoles¹⁰⁰, Valdemoro¹⁰¹, Serranillos¹⁰² hacen lo mismo pero reservan suelos urbanizables no sectorizados para futuros desarrollos.

Imagen 15. Rivas- Vaciamadrid: El agotamiento de la capacidad municipal de crecimiento llevado a su máxima expresión.



Fuente: Nacionrotonda (<http://www.nacionrotonda.com>)

⁹⁴ Acuerdo de aprobación. BOCM, n.º 236, 4/10/2002, p. 43.

⁹⁵ Acuerdo de aprobación. BOCM, n.º 49, 27/02/2008, p. 37.

⁹⁶ Acuerdo de aprobación. BOCM, n.º 173, 23/07/2009, p. 28

⁹⁷ Acuerdo de aprobación. BOCM, n.º 180, 30/07/2008, p. 257.

⁹⁸ Memoria del PGOU de Getafe (2002), p. 184 y 195.

⁹⁹ Acuerdo de aprobación. BOCM, n.º 251, 22/10/2009, p. 35 y 36.

¹⁰⁰ Acuerdo de aprobación. BOCM, n.º 81, 6/04/2009, p. 36.

¹⁰¹ Acuerdo de aprobación. BOCM, n.º 118, 19/05/2004, p. 12

¹⁰² Plano de clasificación [en línea].

<<http://www.madrid.org/cartografia/planea/planeamiento/html/web/VisorPlaneamiento.htm>> [Consulta: diciembre 2011]

Casarrubuelos, El Álamo, Fuente el Saz, Navalcarnero, Paracuellos, incluyen en su modelo de ordenación suelos de protección no específica, pero en todo caso con altísimas ocupaciones del territorio. Casarrubuelos, en un alarde de contención reduce un 75% las viviendas previstas respecto al plan anterior, de 1998, pero sin embargo mantiene la superficie urbanizable, cambiando el modelo residencial a uno de baja densidad. Todo ello corrobora que estamos ante un modelo que limita su valoración del territorio a la protección o conservación de algunos enclaves específicos, sólo por imposición de la normativa sectorial sin considerar ningún condicionante ambiental más.

Es llamativo, el caso del municipio de Boadilla, cuyo Plan General de 2001, fue anulado, en marzo de 2015, por el Tribunal Supremo, tras años de sentencias interpuestas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, desde el año 2003, sobre la legalidad de varios de los sectores contemplados en el Plan¹⁰³, por defecto de forma, y sus vinculaciones con la corrupción urbanística, al no contemplar el aprovechamiento urbanístico de los sectores y así evitar el justiprecio, y que en su revisión¹⁰⁴, aprobada seguidamente a la sentencia, en 2015, no modifica prácticamente el modelo territorial propuesto en el 2001, manteniendo el techo de población contemplado en el plan de 2001, en unos 80.000 habitantes, siendo la población de Boadilla en 49.762 habitantes (2016).

5.3 Los informes sectoriales, ¿instrumentos de control?

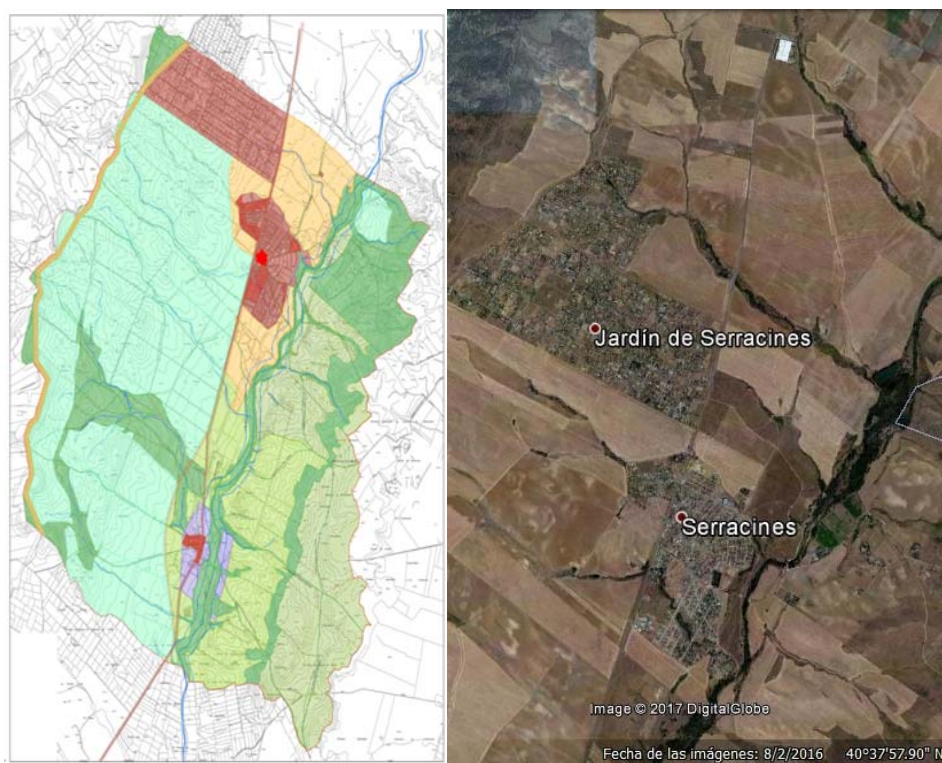
Aunque los informes sectoriales son un derecho que los agentes afectados por el planeamiento deben ejercer en fase de consulta interadministrativa, aportando aquella información determinante que pueda derivar de sus competencias, se detectan casos en los que los informes o condicionantes sectoriales no han supuesto limitación alguna al crecimiento desaforado de los años del boom.

¹⁰³ Así lo confirman las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid del 13 de abril de 2012, de 22 de julio de 2013, de 22 de noviembre de 2013, y recientemente de 11 de febrero de 2014 del Juzgado de lo contencioso nº 29 de Madrid, todas ellas anulando el Plan Parcial del Sector Valenoso, el Plan Parcial del Sector El Encinar, el Plan Parcial del Sector La Cárcava, y el Plan Parcial del Sector El Pastel, así como todos sus proyectos de reparcelación

¹⁰⁴ Acuerdo, BOCM Núm.271, 14/11/2015, P.5.

Fresno de Torote, se localiza en una Zona de Especial Protección de Aves (ZEPA) y Lugar de Interés Comunitario (LIC), y por tanto su suelo debería ser clasificado no urbanizable de protección, pero la única medida exigida al Consistorio para la aprobación del Plan, en el que 209 Has de suelo rústico pasan a ser urbanizables, con una capacidad de ejecución de 3.000 nuevas viviendas, fue la de garantizar una superficie equivalente sembrada de cereal, medida que los ecologistas consideran de absurda, ya que el terreno objeto de compensación ya está ocupado por este cultivo.

Imagen 16. Fresno de Torote, localizado en zona protegida ZEPA y LIC, con una urbanización ilegal, califica suelo urbanizable (color amarillo) en el que cabría cinco veces la población de partida, aunque la lógica impera y no se ha desarrollado nada del mismo.



Fuente: Plan General de Fresno de Torote y Google Earth

En el caso de Alcobendas, el informe sectorial de la Confederación Hidrográfica del Tajo establece una limitación de población para asegurar el abastecimiento, que alcanza los 113.215 habitantes de población permanente y los 7.472 de población estacional, para el año 2015. Este condicionante, aunque plasmado

en el BOCM de aprobación definitiva, no supuso en este caso una limitación al crecimiento propuesto en el Plan.

5.4 Sentencias del Tribunal Supremo contra planes urbanísticos

Además del análisis realizado sobre 19 planes de la Comunidad de Madrid, el análisis de otros planes, de otros ámbitos geográficos, llevado a cabo de manera continuada durante los años de realización de este trabajo de investigación, han puesto de manifiesto las incongruencias existentes en la justificación de las decisiones y la utilización tergiversadora del crecimiento demográfico como argumento para justificar desarrollos urbanísticos innecesarios.

Entre los resultados de este análisis cabe trasladar un aspecto relevante por cuanto que tiene de implicación en la defensa del territorio y de la consideración de la racionalidad territorial basada en análisis científicos. Son las sentencias dictadas por Tribunales de Justicia impugnando planes o crecimientos propuestos por los mismos por no atender a criterios de racionalidad.

Como ejemplo señalar la sentencia que impugna el Plan General de Ávila, en la que se dictamina que la modificación impugnada no se ajusta a los principios de desarrollo sostenible, dado que, "no existe suficiente justificación de los nuevos desarrollos urbanos que se proponen, una vez descartada la necesidad de incrementar el número de viviendas, rompiéndose además, el modelo de ciudad compacta" o el Plan Territorial Especial de Ordenación de la Actividad Turística de la Isla de La Palma, en cuanto a las Actuaciones Estratégicas Singulares: Los Llanos (SDO-1), Breña Alta (SDO-2) y Barlovento (SDO-4), siendo anuladas al no haberse sometido a trámite de "Evaluación Ambiental Estratégica" o el Plan General de Ordenación Urbana de Gijón, por no haber dispuesto a información pública todos los informes preceptivos y especialmente aquellos relativos a riesgos geológicos en una zona del municipio posteriormente calificada como urbanizable.

La conclusión de la sentencia última en la que el Tribunal Supremo (TS) declara la nulidad de los Acuerdos de la Comisión Territorial de Urbanismo de Ávila, mediante los que se aprobaban diversas Modificaciones de las Normas

Urbanísticas Municipales, Sector SU-R11 Las Dehesillas de Cebreros (Ávila), que modificaban su naturaleza rústica clasificándolos como suelo urbanizable¹⁰⁵, justifica de forma totalmente clarificadora los motivos que llevan a su dictamen:

“Y no se trata de querer limitar capciosamente la dinamización y desarrollo social, económico y demográfico de la localidad de Cebreros si no que se trata de que este desarrollo se desenvuelva por cauces legales, y cauces reales y verosímiles que respondan a un diagnóstico más ajustado a la situación socioeconómica que converge en dicha zona, ya que si no en otro caso se podría producir (como desgraciadamente nos está enseñando la cruda realidad económica que nos toca vivir) la fatal consecuencia de clasificar suelos y urbanizar terrenos para que finalmente estos se queden sin edificar “sine die” porque no exista una demanda real de viviendas ni tampoco de personas capaz de absorber este número elevado de segundas viviendas que se prevé construir en dicho sector.”

La sentencia dictada por el Tribunal Supremo el 17 de julio de 2015, y que responden a demandas de la organización ecologista SEO/BirdLife por un lado y de CCOO y la asociación ecologista Centaurea por otro, refuerzan la del 5 de febrero de 2015 que emitió el mismo tribunal en el recurso de los pequeños propietarios afectados. El TS hace en la sentencia dictada un interesante refuerzo fáctico y jurídico de los argumentos principales por los que el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León anuló la clasificación de esa bolsa de suelo, entre otros por fraude de Ley y que ahora, tras la sentencia del Supremo, debería ser aplicable a toda la región y a toda España, sentando jurisprudencia.

Entre las razones que da el Tribunal para anular la reclasificación del suelo rústico en urbanizable, y que conviene resaltar por ser válidas para muchos de los desarrollos urbanísticos llevados a cabo en Castilla y León y en España,

está la falta de motivación y justificación suficiente y adecuada desde la perspectiva del interés general que debe satisfacer la actividad urbanística e ir contra un desarrollo urbanístico sostenible. Y esto es justificado por el Tribunal de la siguiente manera:

1. El planteamiento propone multiplicar por cinco los habitantes del municipio, sin que se haya justificado ni probado que responda a una situación de una real y verdadera demanda de segunda vivienda en la referida localidad, basado en la tasa de crecimiento existente hasta el momento.

2. Por la disponibilidad de suelo urbanizable no desarrollado en el municipio, sin que haya existido realmente demanda ni de suelo urbanizable de uso residencial ni de una demanda llamativa y exagerada de nuevas viviendas, ni de primera ni de segunda residencia.

3. Porque la mera y simple edificación de viviendas así como la construcción y posterior explotación de un campo de golf anexo a dichas viviendas, sin ir acompañadas de otro tipo de instalaciones, industrias o actividades susceptibles, al menos potencialmente, de generar mayor producción y riqueza, no bastan para justificar esa finalidad de dinamización y de desarrollo social, económico y demográfico ni favorecer un desarrollo sostenible y equilibrado que apueste por la regeneración de la ciudad existente y por una ciudad compacta.

4. Por no ser contiguo a los suelos urbanos ni urbanizables del municipio y estar ubicado en un entorno con importantes valores ambientales clasificados como suelo rústico, con protección de zona ZEPA (Zona de Especial Protección de Aves) y zona LIC (Lugar de Interés Comunitario), integrados en la Red Natura 2000.

5. Por la falta de un informe, que posee carácter vinculante, meridianamente claro de la Confederación Hidrográfica del Tajo en el que se ponga de manifiesto y que se acredite sin ningún género de duda que en el momento de aprobarse tales Normas Urbanísticas ahora impugnadas existiera disponibilidad de agua para la demanda que pudiera derivarse del sector “Las Dehesillas”.

Finalmente, el Tribunal Supremo considera que el desarrollo patrocinado por la administración debe ser equilibrado y proporcionado, y que las previsiones

establecidas respondan a una demanda real de viviendas o de segunda vivienda para la población y de que con ellas realmente y de forma verosímil y razonable se puede dinamizar e incentivar el desarrollo social, económico y demográfico del municipio. Y todo ello debe estar apoyado sobre datos objetivos, a fin de que las determinaciones urbanísticas adoptadas resulten igualmente coherentes y racionales, en los términos que les resultan asimismo exigibles.

A juicio de las tres entidades recurrentes, los argumentos por los que se anulan las normas urbanísticas municipales han concurrido en gran medida en casi todas las grandes macrouurbanizaciones aprobadas en los últimos años en Castilla y León, especialmente en las sierras de Guadarrama y Gredos. Estas tres organizaciones, ejemplo de la importancia de la denuncia social ante los desmanes del planeamiento, esperan que esta sentencia sea un punto de inflexión para hacer más sostenible el urbanismo en España.

El principio básico de jurisprudencia que defienden es que el control judicial no se detiene en la verificación de la existencia de los hechos, sino que se extiende a la valoración que la Administración realiza de los mismos.

El control judicial *"aspira a evitar que se traspasen los límites racionales de la discrecionalidad y se convierta ésta en fuente de decisiones que no resulten justificadas (Sentencia de 8 de junio de 1992), pues la discrecionalidad no supone una permisividad para actuar en contra de las más elementales reglas de la racionalidad y el buen sentido, sino que está limitada por ellas (Sentencia de 18 de julio de 1992)"*.

Volviendo al estudio de la variable geo demográfica como elemento científico para aportar racionalidad al planeamiento cabe incidir en el Plan General de Ávila, analizado por haber sido recientemente anuladas sus propuestas de crecimiento por el Tribunal Supremo (STS, Sala de lo Contenciosos de 19/06/2015), que anula ciertos desarrollos urbanísticos por "previsión de edificaciones no ajustada a las necesidades de población". La argumentación demográfica del Ayuntamiento de Ávila para la reclasificación de 926.129,93 m²

de suelo rústico común como suelo urbanizable parte de estudios demográficos que el propio Ayuntamiento reconoce que difieren de los datos oficiales del INE, en los que se argumenta que la cifra de empadronados que reside en el municipio al finalizar el año 2009 supera el umbral de 60.000 habitantes, cuando en la propia página web municipal, consultada en agosto de 2015, resulta que la cifra de 60.000 habitantes sólo se supera en agosto de 2013, difiriendo en cualquier caso, estos datos de los del INE.

Al parecer, la utilización de esos datos de empadronados por parte del Ayuntamiento responde exclusivamente a un intento de argumentar la urgencia de clasificación de nuevos suelos; argumento que queda totalmente invalidado en la mencionada Sentencia del TS, que pone de manifiesto, que *“cuando según los propios datos del Ayuntamiento, en el PGOU vigente se planteaban un total de 17.278 viviendas, de las cuales se han ejecutado 6.608, lo que implica que quedan por ejecutar 10.670 viviendas, si quedan dichas viviendas por ejecutar, no existe una urgencia de que por vía de modificación se pretenda añadir a las mismas las 3.396 viviendas planteadas por la Sexta Modificación, sin esperar a la revisión del Plan”*.

Las 10.670 viviendas por ejecutar suponen, aproximadamente, una capacidad potencial para acoger a otros 28.000 habitantes más, en una ciudad de 60.000, que apenas crece y sobre la que resulta muy difícil defender hipótesis de futuros crecimientos. Incluso con la evidencia de ese exceso de capacidad y la atonía demográfica, se intenta una modificación puntual para que se pueda urbanizar otras 93 Ha de suelo rústico (Vinuesa, 2015), lo que pone una vez más de manifiesto la ausencia total de cultura territorial y de preocupación en la búsqueda del interés general.

5.5 Principales resultados del capítulo

Los resultados del estudio de memorias documentales de planes urbanísticos permiten ratificar en su totalidad la hipótesis de partida según la cual se sostiene que el análisis territorial generalmente carece de la calidad necesaria, está depreciado y además es utilizado de forma interesada, otorgando un respaldo falsamente científico, en la determinación de las propuestas de planeamiento.

El análisis ha permitido detectar qué tipo de argumentaciones se han utilizado en los planes para defender las propuestas de desarrollo urbano tan exageradamente sobredimensionadas y tan alejadas de lo que defiende la teoría urbanística y propugnan los criterios de equidad, cohesión social y sostenibilidad.

Si bien es verdad que la falta de información, de forma muy especial sobre el parque de vivienda y los flujos de hogares, sólo permite realizar aproximaciones a la realidad, el estudio realizado permite corroborar cómo en un buen número de planes se justifican unos desarrollos urbanísticos sin conexión con las dinámicas endógenas. Son numerosos los planes que se proponen agotar la capacidad municipal de crecimiento, existiendo en general una ausencia de coherencia y rigor metodológico a la hora de argumentar tanto los resultados de la fase de información urbanística como de la toma de decisiones. Es común en los planes analizados, su intencionalidad, más o menos explícita, de «demostrar» la necesidad o la conveniencia de provocar enormes crecimientos residenciales cuyos argumentos son insostenibles desde cualquier ángulo. Y ello es así incluso en los planes cuya aprobación es posterior a 2007, en plena crisis y bajo una nueva Ley de Suelo que aboga por la sostenibilidad territorial. Son también comunes las inconsistencias técnicas, especialmente en las proyecciones de población, cuando existen, y las incongruencias de las argumentaciones.

Todo ello corrobora la falta de incorporación adecuada del análisis territorial al planeamiento lo que ratifica la hipótesis central de la investigación además de

confirmar el modelo predominante en el urbanismo en España que persigue obtener las máximas plusvalías mediante la máxima clasificación de suelo y que valora proteger o conservar sólo algunos enclaves específicos y únicamente por imposición de la normativa sectorial totalmente desvinculado de la dinámica territorial y alejado del objeto último del planeamiento que es el de resolver los problemas urbanos.

Más allá de tener en cuenta el número de habitantes al que quiere aspirar un equipo de gobierno de una ciudad, un Plan General de Urbanismo debería plantear, a partir de criterios técnicos y políticos defendibles desde la racionalidad, un “modelo de ciudad” que garantice el interés general, la sostenibilidad, la equidad, la cohesión social y territorial. Y una parte importante de los análisis técnicos, del diagnóstico y de la formulación de propuestas corresponde al análisis de la dinámica demográfica, en cuanto que es un componente estructurante de cualquier territorio. Ese análisis, realizado con capacidad técnica y rigor, ha de garantizar racionalidad a los objetivos de crecimiento, coherentes con el “modelo de ciudad” elegido.

La dinámica demográfica futura dependerá de factores endógenos de la propia población, en buena medida dependientes de la pirámide de edades, (flujos de nuevos hogares por emancipación y flujos de desaparición de hogares por extinción) y del saldo neto de hogares resultante de la diferencia entre los que llegan y los que se van. Esta es la variable más difícil de pronosticar y puede estar en función de diversos factores de atracción y de expulsión tanto del ámbito de estudio como de otros territorios no siempre definibles. La existencia de viviendas atractivas por precio, adecuación y localización es probablemente uno de los factores que más pueden incidir en el crecimiento, pero siempre y cuando exista demanda (Vinuesa, 2015).

En términos generales, los planes urbanísticos municipales, al no tener argumentos para defender la necesidad de crecimiento a partir de la evolución de la demanda endógena, presuponen –al margen de lo razonable- un potencial ilimitado de demanda exógena de vivienda. Tal presunción, se ve reducida al absurdo al constatar que todos los municipios actúan con los mismos planteamientos arbitrarios y maximalistas. Así, por ejemplo, en el caso estudiado en la Comunidad de Madrid (Vinuesa y Martín, 2012) prácticamente en todos los Planes Generales se ha sobredimensionado las necesidades de

crecimiento residencial sobre la hipótesis de absorber para sí la porción “apetecida” del inmenso potencial de la demanda metropolitana. El simple ejercicio de totalizar esos excesos ofrece un panorama de decenas de miles de viviendas sin uso, de miles de hectáreas clasificadas y urbanizadas innecesariamente. Según datos del último Censo de población y vivienda de 2011, de las 2.894.678 viviendas que conforman el parque residencial de la Comunidad de Madrid, 263.279 están vacías, lo que representa un 9,1 por ciento del total, un porcentaje elevado, aunque menor al 13,7 de la media nacional.

Es obvio que no se habría llegado a estos despropósitos, al menos con el grado de irracionalidad con que se ha producido, de haber existido un instrumento de coordinación interterritorial, que además de frenar las estrategias municipales para atraer el potencial urbanizador a su suelo, impusiese criterios de racionalidad territorial en el desarrollo de la región metropolitana. También habría resultado eficaz una mínima exigencia de calidad técnica y de rigor en los “análisis demográficos” de los Planes, supuestamente realizados por técnicos cualificados.

El análisis detallado de los 19 planes y sus documentos urbanísticos, incluidas algunas sentencias jurídicas, pone de manifiesto la generalizada presencia de inconsistencias técnicas y arbitrariedades que, en vez de aportar racionalidad científica a la toma de decisiones de planeamiento contribuyen a socavarla, siendo utilizados para argumentar de manera interesada, falaz y carente de cualquier fundamento técnico, crecimientos urbanísticos injustificables que sólo atienden a intereses personales vinculados a la especulación urbanística y totalmente alejados del fin último del urbanismo.

En las determinaciones de los planes analizados, así como en su posterior desarrollo no hay en principio nada al margen de la normativa legal. Incluso en algunos se hace mención expresa al art.33.1.a de la Ley 9/2001 de Suelo de la Comunidad de Madrid que establece que “La potestad de planeamiento de la ordenación urbanística se ejercerá observando las siguientes reglas: Operar a

la vista de información suficiente sobre la realidad existente y sobre una valoración razonable de la previsible evolución de ésta...”.

Ello es compatible con que, como en cientos de municipios distribuidos por toda España, los “estudios técnicos” en los que teóricamente se sustenta el modelo de ciudad no son más que un conjunto de datos e informaciones generalmente insuficientes y no validadas y siempre libremente interpretados para llegar “necesariamente” a unas conclusiones previamente establecidas sobre la “conveniencia” de maximizar los desarrollos residenciales futuros. La aceptación de que se utilicen crecimientos exponenciales de la población total como único argumento técnico para justificar las necesidades de nuevas viviendas es la clara constatación de la más absoluta falta de rigor y de que las propuestas a favor del crecimiento urbano hasta la colmatación han adquirido valor axiomático.

Se han mencionado algunas imposiciones restrictivas por parte del Gobierno Regional, que en todo caso no pasan de ser acciones de retoque para rebajar algunos excesos “excesivos” cuando ya había estallado la burbuja, pero que no debe interpretarse como un cambio de actitud en el empeño urbanizador. Las pocas voces que se oponen son de grupos ecologistas y generalmente lo hacen para denunciar afecciones medioambientales.

Pero no hay por lo general respuestas con contenido técnico que descalifiquen tales crecimientos por su inviabilidad territorial, social y demográfica aparte de las cada vez más numerosas sentencias judiciales contra planes urbanísticos por falta de racionalidad en sus determinaciones.

Ni el territorio ni el crecimiento de la población son ilimitados, cosa que parece deducirse de muchas propuestas de crecimiento, y al planeamiento hay que exigirle coherencia en las interacciones población-territorio que se derivan de sus propuestas y de las que van a depender la cohesión social y la calidad de vida. La ausencia de rigor en el análisis territorial y de coherencia en el discurso argumental entre el diagnóstico técnico y la validación de las propuestas facilitan que la planificación urbanística acabe siendo exactamente lo contrario de lo que debería ser. La recuperación de la racionalidad en los modelos de desarrollo urbano, que induzca a aplicar soluciones menos consumistas en términos energéticos y de ocupación territorial y más acordes con la realidad

sociodemográfica, exige que el planeamiento se dote realmente de rigor técnico y científico y que se vea requerido en la tramitación de su aprobación a superar pruebas de coherencia territorial bajo criterios e indicadores, normalizados y comúnmente aceptados (Galiana, 2010: 131).

6 LA OPINIÓN DE LOS EXPERTOS

El presente capítulo está dedicado al trabajo de investigación cualitativa llevado a cabo para recabar la opinión de expertos en planeamiento acerca del objeto de análisis, y los aspectos que lo condicionan, e incorporarla a la investigación como criterio de autoridad.

Las herramientas utilizadas como parte del estudio empírico de la investigación de acuerdo con la metodología planteada corresponden a, un cuestionario on-line distribuido vía correo electrónico y a una serie de entrevistas personales a expertos vinculados con el urbanismo procedentes de diversos sectores y especialidades (académicos, profesionales, técnicos de la administración, investigadores).

La metodología de análisis cualitativo empleada, consta de dos fases, una primera fase, de amplio rango de distribución, consistente en un cuestionario on-line enviado a 90 expertos en planeamiento urbano, con 13 preguntas de tipo mixto, cerradas y abiertas y una segunda fase, dirigida a un reducido número de expertos, consistente en una serie de entrevistas en profundidad, con objeto de profundizar en las cuestiones de mayor interés que surgieran de las respuestas al cuestionario. Esta segunda fase ha constado de un total de 6 entrevistas en profundidad, en las que se ha consultado a los expertos que accedieron a ser entrevistados, a través de una serie de preguntas abiertas y no estructuradas, dejando plena libertad al experto consultado para responder libremente sobre los aspectos a tratar.

Los aspectos técnicos y metodológicos empleados, así como el resumen de la información recabada mediante los cuestionarios on-line y las entrevistas se traslada a continuación.

6.1 CUESTIONARIO ON-LINE

6.1.1 Contenido y aspectos técnicos y metodológicos

El cuestionario on-line, cuyo contenido completo se encuentra disponible en el Anexo VI y en el enlace siguiente: <http://www.e-encuesta.com/answer?testId=sPDmFvV3tUI=>, se desarrolló mediante la aplicación gratuita www.e-encuesta.com.

El cuestionario fue enviado a 90 expertos en planeamiento urbano y territorial de distintas especialidades (geógrafos, arquitectos, juristas, economistas, sociólogos, etc.) y sectores (administración pública, ámbito académico, técnicos redactores de planeamiento, políticos, asociaciones de vecinos, etc.), previamente seleccionados por el autor y sus directores de tesis, de acuerdo a su relevancia con el tema, distribuidos de la siguiente manera.

El objetivo de esta encuesta es obtener información cualitativa de carácter exploratorio. Por ello no se planteó llegar a un universo de estudio determinado para obtener resultados representativos, sino que, desde el principio, se planteó la encuesta dirigida a un grupo de expertos, previamente seleccionados, en base a criterios de experiencia, relación con el objeto de estudio, representación de diversos sectores profesionales y ámbitos educativo, publicaciones y actividad investigadora. Más que importar el número de encuestados se primó la calidad de los mismos con el fin de obtener un criterio riguroso y válido para la investigación.

Tabla 4. Distribución de la muestra por Especialidad académica y Sector profesional.

ESPECIALIDADES			SECTORES		
Muestra	Nº	%	Muestra	Nº	%
Arquitectos	42	46,6%	Académicos	46	51,1%
Geógrafos	26	28,8%	Consultores/Técnicos profesionales	27	30%
Juristas	4	4,44%	Técnicos de la administración pública	11	12,2%
Ingenieros de caminos	3	3,33%	Colectivos sociales	6	6,66%
Sociólogos	2	2,22%	TOTAL	90	100%
Ambientólogos	1	1,1%			
Biólogos	1	1,1%			

ESPECIALIDADES		
Muestra	Nº	%
Filósofos	1	1,1%
Politólogos	1	1,1%
Economistas	1	1,1%
TOTAL	90	100%

De la muestra elegida se aprecia una mayor presencia de profesionales procedentes de la arquitectura (46,6%) que, de otras disciplinas, como la geografía (28,8%), debido a la mayor presencia de éstos en la actividad profesional y académica relativa al planeamiento urbanístico frente a los profesionales de la geografía, a pesar de la mayor correspondencia de éstos con el tema de investigación. El resto de disciplinas, con una representación mucho menor, parte del criterio de intentar acceder a una muestra de expertos procedentes de diversos campos académicos con vinculación directa en la práctica urbanística.

La distribución de la muestra por sectores cuenta con una mayor representación de profesionales procedentes del mundo académico (51,1%) frente a expertos de la actividad profesional (21%). Esta diferencia, si bien no es tanta, dado que gran parte de los expertos consultados procedentes del mundo académico también participan como técnicos redactores de planeamiento. La menor representación de técnicos de la administración pública (12,2%) y de colectivos vecinales (6,6%) viene motivada por la mayor dificultad de localizar personas concretas a las que aproximarse mediante el cuestionario on-line.

Una vez definida la muestra, se procedió a elaborar la encuesta. Para ello, en primer lugar, fue necesario adquirir un conocimiento suficiente de la temática de estudio para poder organizar las cuestiones a plantear, vincularlas con la estructura de la tesis y que el resultado fuese de utilidad para la investigación. Se elaboró el cuestionario, previa consulta de información específica en

relación con el empleo de herramientas metodológicas de este tipo¹⁰⁶ y se hizo un estudio piloto con una muestra reducida de participantes para comprobar tiempos de dedicación y efectividad de la herramienta. Se procedió a una serie de cambios menores y una vez validada se procedió a su lanzamiento y posterior recopilación y análisis de los datos para su incorporación a la investigación.

La encuesta se envió finalmente a 90 expertos, de los cuales se recibieron 51 respuestas, en los dos meses y medio que estuvo disponible el cuestionario en la web, desde el 21 de abril al 02 de junio de 2013. Esta participación supone un 56%, porcentaje considerado bastante alto para este tipo de encuestas, y demuestra un amplio interés por el tema de estudio e investigación.

El cuestionario on-line (Anexo VI), sigue la siguiente estructura:

- Primera parte. De carácter introductorio, introduce el objeto de la encuesta en el marco de la tesis.
- Segunda parte. Datos personales para el contacto futuro y envío de resultados a los participantes.
- Tercera parte. El análisis y diagnóstico del territorio en los instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial. Aspectos generales. (5 preguntas)
- Cuarta parte. Los contenidos del análisis y territorial: utilidad y calidad técnica. (3 preguntas)
- Quinta parte. Propuestas de mejora (4 preguntas)
- Sexta parte. Fin del cuestionario.

¹⁰⁶ ¿Cómo elaborar encuestas? blocs.xtec.cat/filocostaillobera/files/2012/09/encuestas.pdf; Como elaborar encuestas para el proyecto de investigación: <https://es.slideshare.net/ietisd/como-elaborar-las-encuestas-para-el-proyecto-de-investigacion>; La encuesta estadística. Tipos de encuesta. Organización y diseño de cuestionarios. Casos prácticos. www3.uah.es/vicente_marban/ASIGNATURAS/.../TEMA%205/tema%205.pdf

La información a recabar se concentra en la tercera, cuarta y quinta parte del cuestionario, a través de 12 preguntas de carácter mixto estructuradas en los tres bloques de contenidos que plantean las cuestiones desde una aproximación general, para luego centrarse en los contenidos del análisis y una parte final sobre propuestas de mejora.

Las cuestiones se plantearon con objeto de buscar respuestas directas por parte del panel de expertos entrevistados. Para ello se emplearon nueve de las doce cuestiones con estructura cerrada, limitando la respuesta a una escala de valores, dejando siempre un apartado para aportar una respuesta abierta en caso de que el encuestado lo considerase oportuno.

Los resultados extraídos del análisis de los 51 cuestionarios analizados se trasladan al apartado siguiente acompañados con gráficos cuantitativos y análisis cualitativo que facilite el análisis y la identificación de respuestas.

6.1.2 Síntesis de resultados

Con el fin de presentar una síntesis de los principales hallazgos obtenidos con la aplicación del cuestionario on-line, esta sección se organiza según el orden de los temas que estructuran la encuesta. El primer apartado, de carácter introductorio, introduce el objeto de la encuesta en el marco de la tesis:

Este cuestionario pretende recabar su opinión sobre el análisis territorial en el planeamiento.

El análisis territorial debería fundamentar las decisiones de planeamiento urbanístico y territorial aportando rigor científico-técnico y garantizando su calidad y eficacia. Sin embargo, parece que está siendo relegado ante otros criterios, contribuyendo a la insostenibilidad del modelo territorial y a un progresivo descrédito del planeamiento como práctica racional para solventar los problemas del territorio y defender el interés público.

Su opinión como experto permitirá obtener una imagen más clara acerca del estado de la cuestión, causas, condicionantes y posibles actuaciones futuras, que será de gran utilidad para la investigación que estoy llevando a cabo en el marco de la tesis.

Cuadro 5. Introducción a la encuesta on-line

En el segundo apartado, se solicitaban los datos de contacto de los encuestados, de manera voluntaria, para aquellas personas que estuviesen interesadas en la segunda fase del trabajo, consistente en una serie de entrevistas en profundidad.

De los 90 cuestionarios enviados, se recibieron 51 cuestionarios contestados en su totalidad, en el periodo de dos meses en el que estuvo puesto a disposición del público, obteniendo datos de contacto de 50 de los encuestados, ya que una de las encuestas fue anónima.

Tras estos primeros apartados introductorios se da paso a un bloque de cinco preguntas cerradas sobre aspectos generales relativos al análisis territorial en el planeamiento urbanístico. El objeto de este bloque es centrar el tema de la encuesta y obtener una respuesta cualitativa acerca de los principales temas abordados en la investigación. Las preguntas versan sobre aspectos diversos que permitan detectar la opinión de los expertos sobre la relevancia del análisis territorial en la práctica del planeamiento, la utilidad de los instrumentos disponibles para su desarrollo (requisitos normativos, metodologías, información (datos estadísticos, cartografía, SIG, indicadores, etc.), la calidad y el rigor científico técnico del análisis y la utilidad del mismo para la elaboración de propuestas de planeamiento.

BLOQUE I: El análisis y diagnóstico del territorio en los instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial. Aspectos generales.

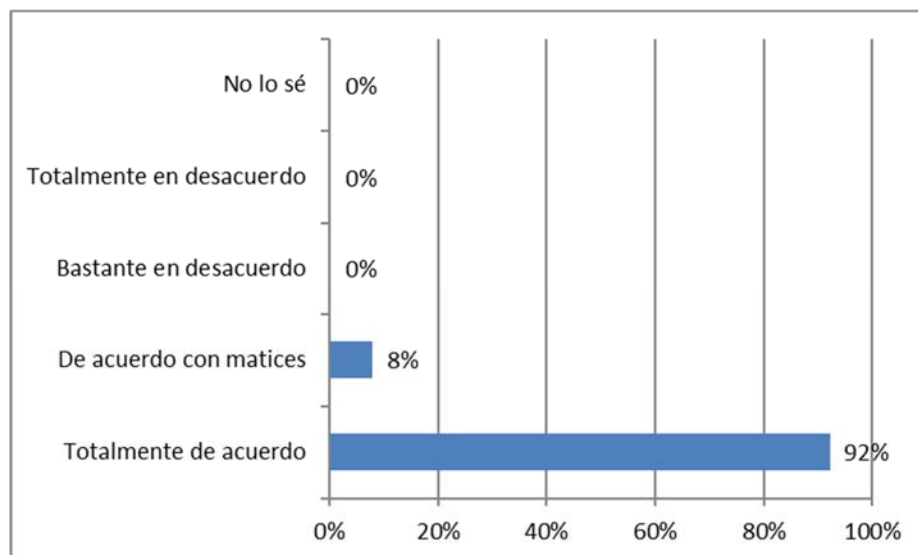
El objetivo de este bloque es centrar el tema de la investigación, detectar el interés sobre el mismo, y recabar una primera opinión sobre el estado de la cuestión, causas y condicionantes.

A continuación, se presentan los resultados desglosados por cada pregunta.

La Pregunta 1: ¿Considera el análisis territorial imprescindible para el proceso de toma de decisiones del planeamiento? pregunta de carácter general, y que a priori puede resultar obvia, se plantea, en primer lugar, para centrar el tema del cuestionario y detectar temas clave de interés sobre el mismo.

Respuestas recibidas: El 100% de los participantes responde a esta pregunta. De las 51 respuestas, 7 de ellas, un 14%, añaden información adicional en la casilla reservada para comentarios.

Gráfico. Pregunta 1: ¿Considera el análisis territorial imprescindible para el proceso de toma de decisiones del planeamiento?



Fuente: Elaboración propia (% totales sobre 51 cuestionarios recibidos)

Comentarios recibidos:

1	Siempre y cuando se haga desde planteamientos integradores de múltiples miradas, y no únicamente desde el análisis de una mirada sectorial. Creo que es necesario integrar en este análisis todas las dinámicas derivadas del metabolismo natural y, por supuesto, de las derivadas inducidas por el metabolismo urbano.
2	El análisis territorial no debe circunscribirse a límites políticos sino a límites geográficos. Debe ser constante en la puesta al día de sus resultados y servir como sostén racional para la toma de decisiones urbanísticas y no como una figura más en la jerarquía del planeamiento español.
3	Lo considero imprescindible.
4	El análisis territorial no sólo es imprescindible en el proceso de planeamiento sino que constituye la principal herramienta para la toma de decisiones.
5	La pregunta resulta demasiado obvia.
6	Si no hay análisis territorial las decisiones llevan a decisiones equivocadas. Es en gran parte el problema al que asistimos en estos momentos que llamamos "burbuja".
7	A mi juicio es totalmente imprescindible en áreas en las que existe, ha existido o es previsible que vuelva a existir un importante desarrollo urbano afectado a un buen número de municipios. Un ejemplo sería la mayor parte del territorio de Madrid.

Análisis de las respuestas: La hipótesis general planteada, relativa a si el análisis territorial resulta imprescindible para la toma de decisiones del planeamiento, que podría matizarse mucho más, como se hará posteriormente en las entrevistas en profundidad, queda totalmente ratificada al obtener una respuesta cuasi-unánime, ya que el 92% de los encuestados está totalmente de acuerdo, y el 7,8% está de acuerdo, pero con matices. Estos matices quedan recogidos en el espacio dedicado a respuestas abiertas en el que algunos de los encuestados (7) aportan una serie de comentarios que permiten ir detectando algunos de los aspectos clave relativos al tema de investigación.

El análisis territorial se considera imprescindible en la práctica del planeamiento, como herramienta elemental para la toma de decisiones, dotando de racionalidad a la práctica, evitando decisiones equivocadas y desligadas de la realidad territorial a la que dar respuesta, aunque no siempre se incorpora de manera eficiente. Se pone de manifiesto la necesidad de llevar a cabo el análisis de manera permanente a lo largo del proceso de planeamiento, de tal manera que los resultados se puedan integrar en la planificación día a día, desde una perspectiva integradora, frente a análisis sectoriales, evitando que el análisis territorial constituya un proceso independiente y desligado de la toma de decisiones, e integrar nuevas variables que tradicionalmente no se han tenido en cuenta como la consideración de aspectos relativos al metabolismo natural y urbano o superar la aproximación tradicional de análisis del territorio limitada a los límites

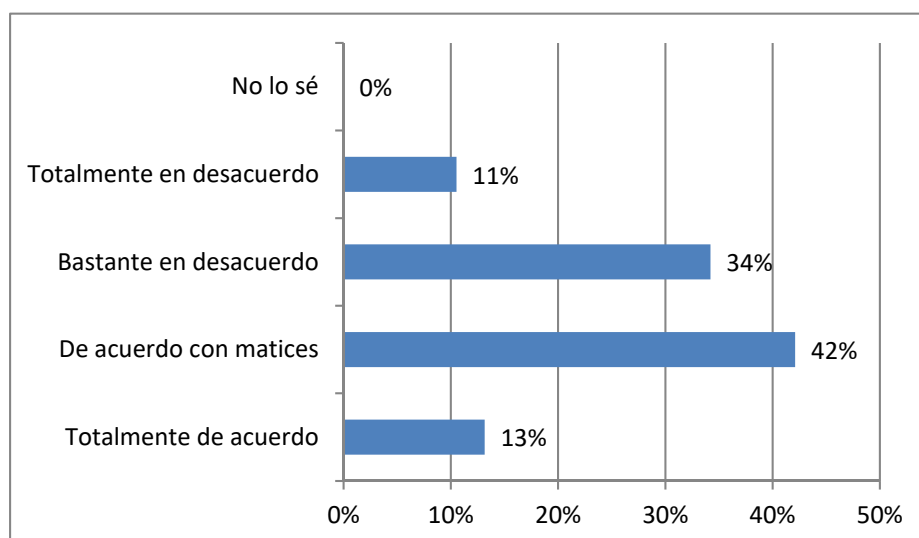
administrativos del territorio objeto de planificación sin tener en cuenta los límites geográficos.

La respuesta a esta primera pregunta general, permite rechazar una de las hipótesis parciales de partida de la investigación mediante la cual se cuestionaba que en muchos casos las decisiones de planeamiento se toman de manera intuitiva sin tener en cuenta el análisis territorial. Si se ratificase esta hipótesis se podría llegar a la conclusión de que el análisis territorial en el planeamiento es algo superfluo e innecesario y quizás éste podría ser obviado al no ser necesario para la toma de decisiones. Sin embargo, la respuesta unánime recibida, pone de manifiesto la necesidad de llevar a cabo el análisis previo a la toma de decisiones para la consecución de toma de decisiones racionales.

La **pregunta 2** pretende indagar sobre la opinión de los expertos acerca de la **adecuación de los instrumentos de análisis territorial para entender la dinámica urbana y territorial.**

Respuestas recibidas: Ante la pregunta 2, se reciben 38 respuestas. De ellas, 14, un 28%, incluyen comentarios en el espacio reservado para ello.

Gráfico. Pregunta 2: ¿Considera adecuados los instrumentos actuales de análisis territorial para entender la realidad urbana y territorial?



Fuente: Elaboración propia (% totales sobre 38 cuestionarios recibidos)

Comentarios recibidos:

1	A la luz del primer comentario, pero sin conocer exactamente a qué instrumentos te refieres, creo que puedo afirmar que no los considero adecuados.
2	El tema se complica sustancialmente con la diversidad y heterogeneidad de los marcos legislativos existentes en las CCAA.
3	Estoy de acuerdo con que en general los instrumentos son adecuados. Otra cosa es cómo se utilizan.
4	Actualmente hay ausencia de instrumentos de análisis territorial.
5	La adecuación de los instrumentos no puede juzgarse globalmente, sino en función de problemas y realidades específicas.
6	Todas las técnicas son mejorables (a menudo la práctica profesional se queda estancada en las formas de trabajar, con escasa innovación). Además, debe avanzarse en la integración de nuevas tecnologías.
7	Los instrumentos disponibles para entender la realidad territorial son cada vez más sofisticados. El desafío es saber aplicarlos y ser consecuente con sus resultados. La clave es "enunciar bien la pregunta" pues los instrumentos son sólo eso y no deben confundirse con el fin.
8	Como instrumentos normativos, pueden ser adecuados, pero hay, en general, poca participación pública en dichos instrumentos.
9	Los instrumentos existen. Otra cosa es la capacidad de los profesionales y administraciones para utilizarlos correctamente.
10	Quizás la sintaxis del análisis no se haya desarrollado con la misma intensidad que los instrumentos.
11	A través de SIG ha mejorado mucho la capacidad de análisis pero debe complementarse con la realidad percibida por los ciudadanos mediante la participación.
12	Si los instrumentos se refieren a los contenidos que exigen los documentos legislativos, creo que a veces son demasiado rígidos y que la componente ecológica e incluso agroecológica no quedan reflejadas.
13	Creo que con los instrumentos actuales no tenemos capacidad de actuación más allá de la "voluntad política" y, entiendo, que debemos buscar un marco legislativo de

	"obligado cumplimiento"
14	Los instrumentos disponibles, y los procedimientos reglados de la EAE, son suficientes para el análisis territorial. Si bien su falta de adaptación al planeamiento urbanístico, y la falta de entendimiento e implementación por parte de los técnicos, hace que se sigan utilizando instrumentos inútiles.

Análisis de las respuestas recibidas: En las respuestas a la pregunta 2 se detecta una mayor dispersión. El 13% totalmente de acuerdo, el 42% de los encuestados está de acuerdo con matices, mientras que el 34% está en desacuerdo, y el 11% totalmente en desacuerdo.

Ante esta dispersión de respuestas, los comentarios abiertos aportan información de gran utilidad. En general se deduce que los instrumentos de análisis disponibles en la actualidad son adecuados y cada vez más sofisticados pero el problema es la falta de intencionalidad o de conocimiento para utilizarlos adecuadamente para el fin requerido. Algunos de los encuestados hacen mención a las limitaciones para responder a esta pregunta, al estar planteada de manera tan general, ya que habría que atender a la diversidad y heterogeneidad de los numerosos marcos y desarrollos legislativos y planes. Otros señalan la falta de innovación metodológica por parte de los equipos redactores, especialmente en la incorporación de nuevas tecnologías y varios señalan la ausencia de consideración de la participación pública como elemento fundamental del análisis del territorio a planificar. Otros se refieren a la rigidez derivada de los marcos legislativos que limitan el análisis a mínimos mientras hay quien plantea la necesidad de buscar un marco normativo de obligado cumplimiento para la correcta consideración del análisis territorial en el planeamiento.

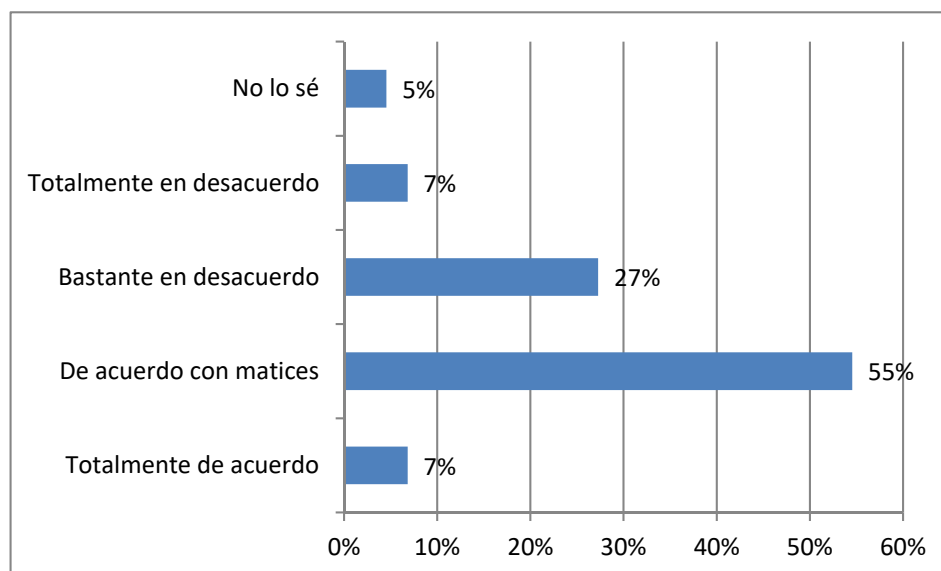
A modo general se puede deducir que un 55% de los encuestados se inclina más hacia la consideración de que los instrumentos de análisis del territorio son adecuados frente a un 45% que se inclina a que no son adecuados. Se pone de manifiesto un problema importante que es el de la inadecuada utilización de los mismos, por no estar enfocados hacia un fin concreto. Parece por tanto que el problema no está en los instrumentos si no en la capacidad de emplearlos correctamente, orientando el análisis a la búsqueda de respuestas concretas que permitan identificar los problemas a los que ha de enfrentarse el

planeamiento. Otro aspecto relevante que se deduce de las respuestas es la necesidad de la consideración obligatoria de los resultados del análisis en la definición de propuestas, así como la incorporación a éste de los resultados de la participación pública.

El objeto de la **pregunta 3: En los estudios de análisis territorial para el planeamiento ¿se tratan los temas necesarios para diagnosticar la dinámica territorial?** es detectar la percepción general sobre el **contenido**, en cuanto a **diversidad aspectos que incorporan habitualmente los estudios de análisis del territorio** (medio físico, socioeconómico, urbano, relaciones funcionales, etc.) en las memorias de los planes **para diagnosticar la dinámica territorial**.

Respuestas recibidas: Ante la pregunta 3, se reciben 44 respuestas. De ellas, 16, un 36%, incluyen comentarios en el espacio reservado para ello.

Gráfico. Pregunta 3: En los estudios de análisis territorial para el planeamiento ¿se tratan los temas necesarios para diagnosticar la dinámica territorial?



Fuente: Elaboración propia (% totales sobre 44 cuestionarios recibidos)

Comentarios recibidos:

1	Entendemos que desde la Ley de protección de datos de 1999 existe un olvido considerable del Catastro.
2	No se tratan en absoluto.
3	Depende de los planes. En los buenos, sí.
4	A través de la idea de sostenibilidad se ha progresado mucho en ampliar el análisis del territorio a muchos factores. Aun así, en mi opinión existe un mayor peso de los factores económicos y ambientales, relegando el estudio de los factores sociales a la demografía. Debería existir una mayor presencia y vinculación del conjunto de factores con el análisis sociológico y cultural.
5	Falta más análisis del estado real.
6	Es una pregunta difícil de responder ya que cada análisis dependerá de quién lo realice y sea por tanto el responsable de introducir las variables necesarias para alcanzar un diagnóstico adecuado de la dinámica territorial.
7	Hay un tratamiento muy deficiente en las cuestiones de riesgos naturales y tecnológicos que puedan afectar a los territorios. El resto de cuestiones creo que se tratan adecuadamente.
8	Depende del caso.
9	No se tiene en cuenta la "Huella ecológica", la falta de relación política con los territorios fuente. No se considera la productividad ecológica del espacio en el que nos enclavamos.
10	En ocasiones faltan datos para poder hacer un análisis territorial completo. Aunque se ha avanzado en la información que facilitan los organismos para poder hacer explotaciones todavía falta sistematización en la toma de datos para poder tratarlos por medios informáticos y no siempre hay suficiente transparencia.

11	Depende de cada documento de planeamiento
12	No lo suficiente, por lo que he comentado anteriormente. Además, los valores de pertenencia, singularidad, uso público...del territorio tampoco se reflejan. Otro tema importante a tratar y que no se hace nunca son las relaciones económicas vinculadas al territorio (propiedad de la tierra, por ejemplo)..
13	Hasta aquí, los estudios se realizan de forma aislada, se adjuntan y finalmente aparecen unas conclusiones que pueden no tener nada que ver con alguna de las aportaciones realizadas. Debe tener más influencia el rigor de la "interdisciplinariedad".
14	NO se tratan apenas aspectos políticos ni macroeconómicos, por ser de difícil aproximación científica.
15	En el Caso de la Comunidad de Madrid, a falta de planeamiento territorial, existe un mecanismo de valoración caso por caso de las propuestas de ordenación en el contexto territorial: el Informe de Impacto territorial. No obstante, su aplicación es defectuosa e ineficiente por parte de la administración competente.
16	Casi todos los estudios que conozco son sesgados. Falta objetividad.

Análisis de las respuestas recibidas:

Al igual que en la pregunta anterior existe una amplia disparidad de respuestas. El 7 % de los encuestados considera que en los estudios de análisis territorial sí se tratan los temas necesarios para diagnosticar la dinámica territorial, mientras que el 55% está de acuerdo, pero con matices, el 27% está bastante en desacuerdo, el 7% totalmente en desacuerdo y hay un 7% que responde con un "no lo sé". En términos globales existe una mayor proporción de encuestados (62%) que se inclinan hacia que los contenidos del análisis territorial son los adecuados mientras que un 34%se inclina hacia lo contrario.

De los comentarios recibidos (16) obtenemos una serie de opiniones de interés, aunque como señalan varios de los encuestados (3) depende de los casos concretos (planes y equipos redactores concretos) y por tanto no se puede generalizar.

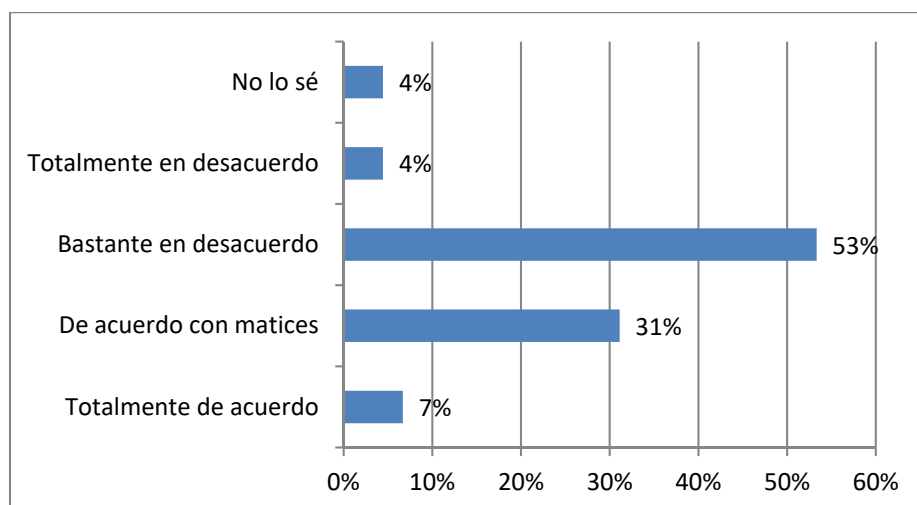
Otros de los encuestados señalan el mayor peso generalizado de los factores económicos y ambientales frente a los sociales y culturales, políticos o macroeconómicos por su difícil aproximación científica (2), desequilibrio que se ha acentuado aún más por la generalización del concepto de sostenibilidad (1). Se señala la poca atención a aspectos concretos como los riesgos naturales y tecnológicos (1), a la huella ecológica (1), al Catastro (1) y a los valores agroecológicos y los percibidos por la sociedad del territorio como el sentimiento de pertenencia, singularidad, uso público, etc. (1).

Ante esta pregunta se pone también de manifiesto la preocupación por la falta de datos y de transparencia que permitan su tratamiento de manera sistematizada para el análisis por medios informáticos (1) y la necesidad de interdisciplinariedad en el tratamiento de los temas que constituyen el análisis territorial (1). También se señala la falta de objetividad de los análisis y el carácter sesgado de los mismos en función de otros intereses (1) o la aplicación defectuosa o ineficiente de una valoración integral del análisis en el contexto territorial por parte de la administración competente (1).

La **pregunta 4: ¿Considera que el análisis y diagnóstico territorial incorpora la suficiente calidad y rigor científico técnico para la elaboración de propuestas?** se plantea con objeto de detectar la **percepción sobre la metodología de análisis del territorio que se incorpora a los documentos de planeamiento**. Esta pregunta es clave en la constatación o refutación de la hipótesis parcial de partida planteada según la cual una de las causas de que el análisis del territorio no se esté incorporando de manera adecuada al planeamiento es que los estudios de análisis del territorio que recogen los planes urbanísticos en su “Memoria de Información” no poseen, en muchos casos, el rigor y la calidad técnica suficiente para extraer conclusiones válidas y certeras que permitan justificar propuestas racionales.

Respuestas recibidas: Ante la pregunta 4, se reciben 45 respuestas. De ellas, 17, un 38%, incluyen comentarios en el espacio reservado para ello.

Gráfico. Pregunta 4: ¿Considera que el análisis y diagnóstico territorial incorpora la suficiente calidad y rigor científico técnico para la elaboración de propuestas?



Fuente: Elaboración propia (% totales sobre 45 cuestionarios recibidos)

Comentarios recibidos:

1	La dispersión de las normas legales que lo regulan, distorsionan la capacidad de extender análisis fuera de límites políticos definidos.
2	Los diagnósticos en las revisiones del planeamiento general, cuando los hay, son muy heterogéneos, depende del municipio que se trate.
3	Ídem respuesta anterior.
4	No entiendo la pregunta. En mi profesión he visto buenos y malos análisis. No creo que sea un problema de la técnica en si misma si no de calidad y esfuerzo del personal implicado. A menudo estos informes presentan un formato demasiado "replicable" que les aleja de su vocación para representar las peculiaridades de cada territorio.
5	Depende de quien lo haga.
6	Nuevamente es una pregunta excesivamente genérica. ¿Existe acaso un único modelo de análisis territorial? ¿Se refiere a los estudios sectoriales de las diferentes disciplinas a un hipotético análisis holístico integrador de diferentes saberes capaz de llegar a conclusiones sintéticas sobre la naturaleza o identidad de un territorio?
7	Si están bien hechos, sí.
8	De nuevo, depende del caso. No creo que se pueda emitir un juicio sobre este tema en términos generales.
9	Depende de los casos concretos.
10	Se está sustituyendo el conocimiento real, por la producción de planos cuasi automáticos (GIS) alimentados con datos que son degradados mediante la utilización de programas estadísticos generalistas utilizados por personas sin los conocimientos adecuados.
11	Depende de las materias y del tipo de plan. Además, no puede generalizarse como si el análisis territorial fuese una disciplina practicada de manera homogénea por todos los equipos, pero tiene a responder más a un listado de contenidos prefijados en la legislación o por el cliente que a una visión específica de las dinámicas de un territorio y de la relación entre lo descrito y lo que se va a ordenar.
12	Con los matices anteriores
13	Depende del documento de planeamiento que se analice.
14	Insisto que el rigor y la calidad deben tener que ver con que las respuestas procedan de análisis rigurosos, y creo que estamos lejos de ese rigor, sino ¿cómo se entiende

	que la mayor parte de los diagnósticos de los Planes Generales planteen la necesidad de clasificar más suelo de forma permanente?
15	Hoy por hoy pienso que la variable medioambiental, no hace muchos años gran ignorada, como sucede generalmente en nuestro país, se ha movido en su “peso” relativo en la ordenación territorial hacia una posición en el extremo pendular contrario, y debe volver a una posición de equilibrio con el conjunto de variables que intervienen en aquella.
16	En general, los técnicos urbanistas, desatienden la cuestión, incorporando diagnósticos poco rigurosos y tendenciosos, para justificar las decisiones previamente tomadas.
17	Casi todos los estudios que conozco son sesgados, carecen de objetividad.

Análisis de las respuestas recibidas: Según los resultados de la encuesta, esta hipótesis quedaría parcialmente ratificada, al manifestar el 57% de los encuestados su desacuerdo con que el análisis y diagnóstico territorial incorpore suficiente calidad y rigor científico, estando tan sólo el 7% de los participantes totalmente de acuerdo con la afirmación planteada y el 31% de acuerdo, pero con matices.

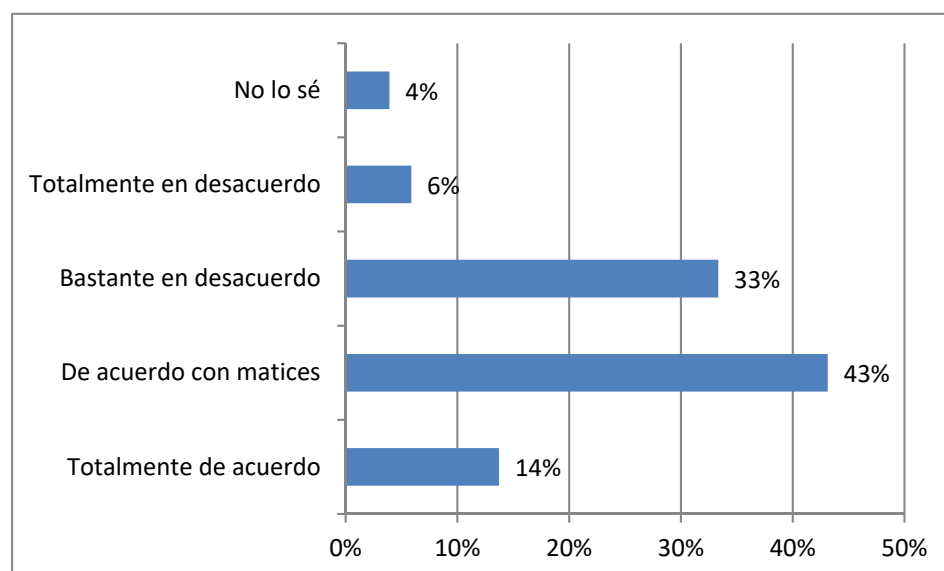
Los comentarios aportados (12) ponen de manifiesto la imposibilidad de responder a esta pregunta de manera general ya que habría que aplicarla a casos concretos de estudio porque depende de quién redacte los estudios (8). Parece quedar claro, por el resto de comentarios a esta pregunta, que el problema no es tanto de la técnica en cuestión (1) sino de la voluntad del profesional y del político implicado, que en muchas ocasiones permite análisis poco rigurosos, sesgados, tendenciosos y carentes de objetividad para justificar decisiones previamente tomadas (3).

Se recoge la opinión de que el análisis territorial tiende a responder más a un listado de contenidos prefijados en la legislación o por el cliente, que a una visión específica de las dinámicas de un territorio (1) y se llama la atención sobre la sustitución de profesionales con conocimientos adecuados para el análisis del territorio por técnicas y programas estadísticos (GIS) que no aportan el análisis requerido (1).

La **pregunta 5**, pretende obtener una opinión general, sin entrar en detalles, sobre la **utilidad del análisis territorial para la elaboración de propuestas** con carácter general.

Respuestas recibidas: Ante la pregunta 5, se reciben 51 respuestas. De ellas, 13, un 25%, incluyen comentarios en el espacio reservado para ello.

Gráfico. Pregunta 5: Con carácter general. ¿Considera que el análisis está resultando útil para la elaboración de propuestas del planeamiento?



Comentarios recibidos:

1	Siempre que se realiza desde la mirada compleja que integra todo el conocimiento. Es necesario trascender de la forma de conocer el mundo por la simple superposición de capas, para ser conscientes de la complejidad del sistema.
2	Salvo honrosas y muy contadas excepciones, la realidad es la que es.
3	Otra cosa es que se tenga en cuenta a la hora de las propuestas, que no siempre (o casi nunca) es así.
4	A la vista de los resultados desarrollados en el planeamiento los últimos años, la mayor parte de las propuestas sobre la transformación territorial se toman de manera independiente a los resultados de lo que debería ser un diagnóstico cualificado de los valores, las fortalezas y los problemas del territorio. En muchos casos estas propuestas obedecen a intereses que nada tienen que ver de lo que surgiría de una dialéctica integradora del territorio que da soporte a la actividad humana.
5	Si está bien hecho, sí.
6	Depende de que las propuestas no estén previamente definidas. En ocasiones el análisis sólo sirve para justificar decisiones tomadas en orden a criterios preestablecidos.
7	El análisis territorial se elabora a la inversa: como justificación de respuestas previamente decididas.
8	También intervienen otras cuestiones como objetivos políticos, intereses o necesidades concretas de determinados colectivos que escapan de la lógica del territorio.
9	Cabría distinguir documentos de carácter y calidad muy diferentes; aquellos que han convertido un plan territorial en una oportunidad de reflexionar sobre modelos, métodos e instrumentos, y aquellos que, amparados en una falsa etiqueta de estratégicos, llenan páginas y páginas de datos sin un verdadero análisis del territorio encaminado a encauzar su adecuación.

10	Depende del rigor con que posteriormente se asuma dicho análisis para tomar las decisiones políticas.
11	La política y los políticos no tienen ningún interés en la ordenación del territorio.
12	El nivel de análisis territorial alcanzado en comunidades como Valencia o Andalucía no se ha traducido en propuestas de planeamiento sensatas y ajustadas.
13	Cada interés elabora los estudios sesgados que le benefician.

Análisis de las respuestas recibidas: La mayoría de los encuestados, el 14 % está totalmente de acuerdo en la utilidad del análisis territorial para el planeamiento y el 43% de acuerdo con matices. No obstante, hay que señalar el importante porcentaje de encuestados, 33%, que están bastante en desacuerdo con la afirmación planteada y el 6% totalmente en desacuerdo, que no comparten la afirmación, lo cual resulta muy interesante para el objeto de análisis de la investigación. Si el análisis territorial no resulta útil, ¿habría que prescindir de él y tomar las decisiones de planeamiento en función de criterios de otra índole? ¿Habría que replantearse el método? ¿cuáles son las causas de esta situación? Estas son algunas de las cuestiones que se plantean en la hipótesis general de partida y a las que se intenta dar respuesta en la presente investigación.

De los comentarios recibidos se deduce que gran parte de los encuestados defienden la utilidad del análisis en la elaboración de propuestas siempre que sean de calidad y con una aproximación integradora, pero se pone de manifiesto una frecuente falta de consideración real de las consecuencias del análisis en la práctica urbanística actual (5) en la que las decisiones se toman de manera independiente al análisis atendiendo a otros criterios (objetivos políticos, intereses de colectivos diversos, etc.) (2) previamente establecidos, utilizándose el análisis, a posteriori, para justificar estas decisiones (3).

Se pone de manifiesto la necesidad de realizar aproximaciones holísticas, desde miradas complejas al territorio (2) frente a los estudios sectoriales que predominan en la actualidad, o aquellos que a pesar de su volumen documental carecen de un verdadero análisis del territorio encaminado a encauzar su adecuación (1).

BLOQUE II: Los contenidos del análisis territorial: utilidad y calidad técnica.

Una vez finalizado el bloque de preguntas generales, el segundo bloque de preguntas de la encuesta, se plantea con objeto de profundizar sobre los **contenidos del análisis territorial en términos de utilidad y calidad técnica para la definición de propuestas de planeamiento**. Para ello se proponen dos matrices de valoración, con escala de muy baja a muy alta, en la que los encuestados valoran la utilidad y calidad de los elementos del territorio que tradicionalmente conforman los estudios de análisis territorial en el planeamiento. Estos se presentan en un listado, organizado en tres grupos, correspondientes a elementos para el estudio del medio físico, de los aspectos socioeconómicos y de los aspectos urbanos y territoriales.

Este bloque de preguntas contiene además de una pregunta abierta en la que el encuestado puede añadir otros componentes del análisis territorial que considere relevantes para la determinación de propuestas de planeamiento, así como el grado de relevancia y la calidad técnica con la que se estudian. Las preguntas pretenden obtener una opinión basada en el conjunto de la experiencia profesional del entrevistado y no en casos concretos de estudio.

Hay que señalar que la participación en este bloque de contenidos es menor que en las preguntas anteriores, alcanzando un máximo de 43 respuestas sobre los 51 cuestionarios recibidos. Hay 8 encuestados que no han participado en esta parte de la encuesta.

Pregunta 6: En términos de UTILIDAD PRÁCTICA ¿Qué relevancia le da a los siguientes elementos del análisis territorial para la determinación de propuestas de planeamiento del medio físico, socioeconómico y urbano?

Respuestas recibidas:

Tabla: Resultados globales de participación en la pregunta 6 del cuestionario on-line

	Muy Alta	Alta	Media	Baja	Muy Baja	No lo sé	Respuestas totales
MEDIO FÍSICO	46%	39%	10%	3%	1%	1%	100%
Caracterización climática	23%	51%	14%	2%	7%	2%	100%
Aspectos geomorfológicos	30%	51%	16%	0%	0%	2%	100%
Hidrología e hidrogeología	53%	33%	9%	0%	2%	2%	100%
Vegetación	37%	44%	14%	2%	0%	2%	100%
Fauna	28%	42%	16%	12%	0%	2%	100%
Calidad y Usos del Suelo	42%	47%	7%	2%	0%	2%	100%
Paisaje	51%	35%	9%	2%	2%	0%	100%
Caracterización ecológica	44%	42%	7%	5%	0%	2%	100%
Riesgos ambientales	63%	26%	5%	5%	2%	0%	100%
Espacios naturales	65%	30%	5%	0%	0%	0%	100%
Elementos protegidos	66%	29%	5%	0%	0%	0%	100%
ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS	32%	41%	20%	5%	2%	0%	100%
Dinámica demográfica	44%	37%	16%	0%	2%	0%	100%
Proyecciones de hogares	33%	37%	21%	7%	2%	0%	100%
Necesidad de vivienda	37%	42%	16%	5%	0%	0%	100%
Capacidad vacante del planeamiento	37%	42%	14%	2%	5%	0%	100%
Estructura económica	19%	47%	28%	7%	0%	0%	100%
Capital humano	21%	38%	28%	10%	3%	0%	100%
MEDIO URBANO	40%	41%	13%	2%	3%	0%	100%
Equipamientos y dotaciones	42%	51%	5%	0%	2%	0%	100%
Zonas verdes	42%	47%	9%	2%	0%	0%	100%
Infraestructuras	48%	33%	14%	0%	5%	0%	100%
Patrimonio	48%	38%	12%	2%	0%	0%	100%
Estructura de la propiedad	21%	36%	29%	10%	5%	0%	100%

	Muy Alta	Alta	Media	Baja	Muy Baja	No lo sé	Respuestas totales
Organización territorial y sistema relacional	45%	43%	10%	0%	2%	0%	100%
Planeamiento supramunicipal y estratégico	45%	40%	10%	2%	2%	0%	100%
Grado de desarrollo del planeamiento vigente	31%	43%	19%	2%	5%	0%	100%

Análisis de resultados: La matriz de valoración y el análisis de resultados globales de los elementos que tradicionalmente conforman el análisis territorial, estudios sobre el medio físico, socioeconómico y urbano, da como resultados generales una valoración “muy alta” y “alta” de los mismos, en términos de utilidad práctica, para la elaboración de propuestas, tal y como se aprecia en el siguiente gráfico, aunque con leves matices. Se detecta una mayor valoración en términos de utilidad para la toma de decisiones del planeamiento de los estudios de medio físico y urbano que de los relativos a aspectos socioeconómicos.

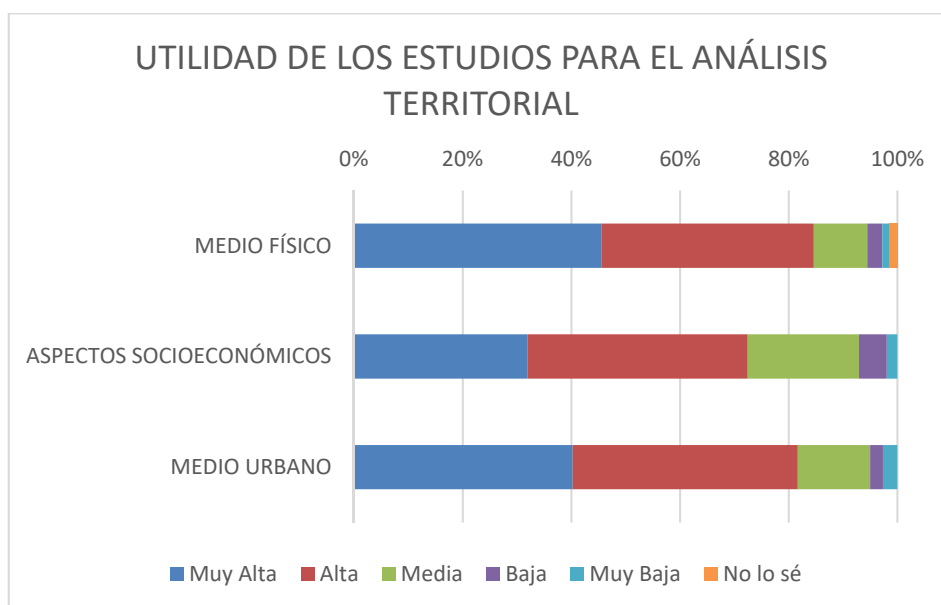


Imagen: Gráfico comparativo resultados globales pregunta 6

Del análisis en detalle de la valoración en términos de utilidad de las variables que conforman los tres grandes bloques de contenido, se detectan también ciertas diferencias, tal y como se recoge en la tabla anterior y se muestra en los siguientes gráficos.

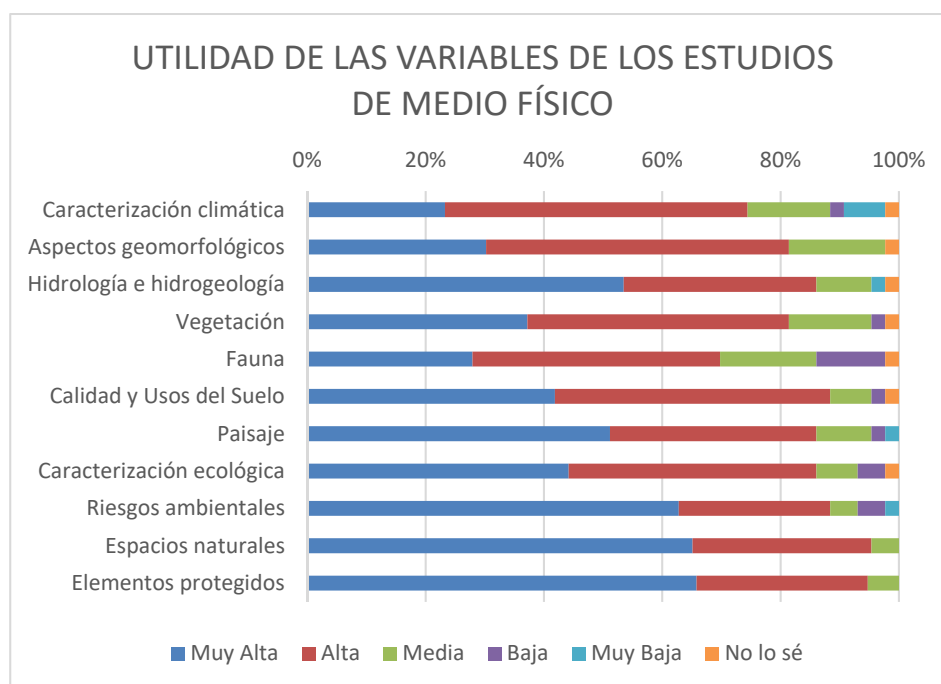


Imagen: Gráfico comparativo resultados relativos a los elementos del medio físico de la pregunta 6 de la encuesta.

En cuanto a la utilidad de los elementos que conforman los estudios de medio físico, prácticamente todos los elementos reciben valoraciones positivas, con más del 80% de valoraciones calificadas como de “Muy Alta” o “Alta”, a excepción de dos variables, la “Fauna” y la “Caracterización climática” que reciben una valoración algo inferior aunque por encima del 60%. La mayor utilidad se asigna a los elementos del medio físico relativos a elementos protegidos, espacios naturales, calidad y usos del suelo, hidrología e hidrogeología, riesgos ambientales, paisaje, caracterización ecológica, y aspectos geomorfológicos y caracterización climática. Por detrás de estos, se valora con utilidad alta los aspectos relativos a la vegetación y la fauna.

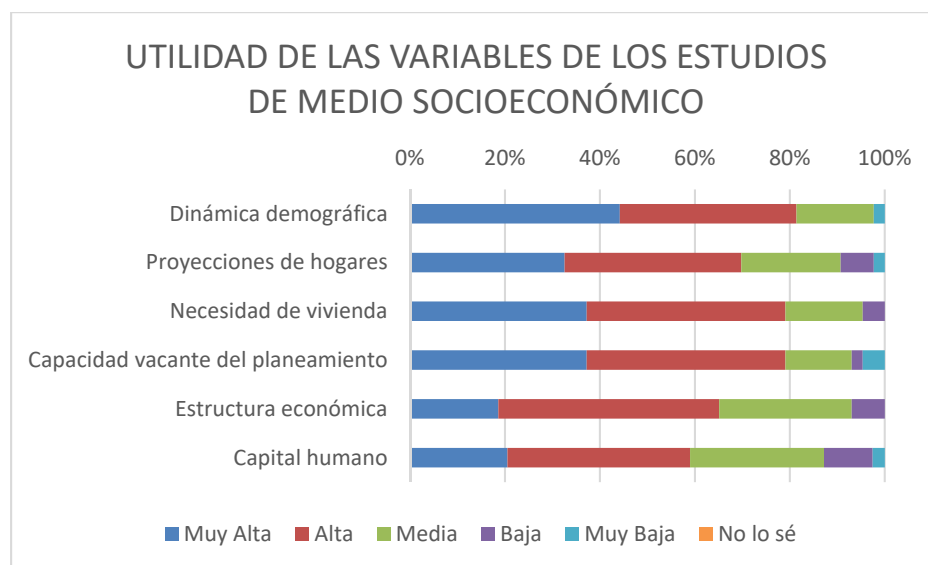


Imagen: Gráfico comparativo resultados parciales relativos a los elementos del medio socioeconómico de la pregunta 6 de la encuesta.

Los estudios socioeconómicos son valorados en general con un menor grado de utilidad para la elaboración de propuestas. Entre los elementos destacados, aunque con una valoración de utilidad “Alta” y “muy Alta” entre el 60 y el 80%, la dinámica demográfica es el aspecto que se considera más útil, seguido de las necesidades de vivienda y la capacidad vacante del planeamiento. Las proyecciones de hogares muestran un porcentaje algo inferior, aproximadamente del 70% algo superior a la valoración sobre la utilidad de los estudios de estructura económica y el capital humano.

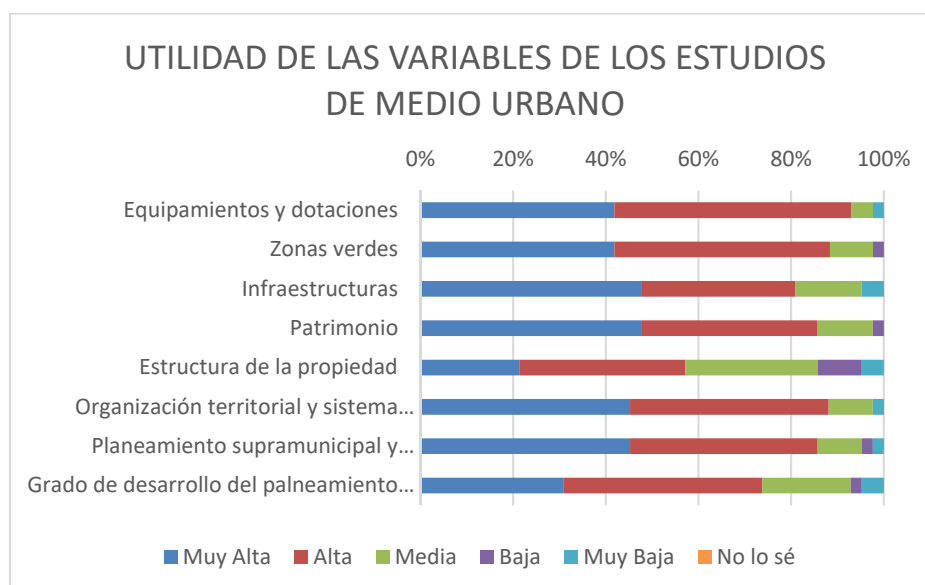


Imagen: Gráfico comparativo resultados parciales relativos a los elementos del medio urbano de la pregunta 6 de la encuesta.

Más útiles que los aspectos socioeconómicos se consideran los elementos relativos al medio urbano para diagnosticar la dinámica territorial y plantear propuestas. Entre ellos, los aspectos relativos a equipamientos y dotaciones, zonas verdes, patrimonio, organización territorial y sistema relacional y planeamiento supramunicipal son los más valorados frente a otros como el análisis de las infraestructuras, el grado de desarrollo del planeamiento vigente y la estructura de la propiedad en los que predomina la valoración “media” en términos utilidad.

De estos primeros resultados cabe destacar cómo variables clave en la determinación de necesidades de vivienda como son la proyección de hogares y la capacidad vacante del planeamiento tienen una menor valoración respecto al resto de variables.

Con la **Pregunta 7: Valore la calidad técnica (rigor científico) con la que se suelen estudiar las siguientes variables en planes urbanísticos y/o territoriales** se pretende detectar la percepción general sobre la calidad técnica y el rigor científico de los estudios que conforman el análisis territorial desde la experiencia de los encuestados.

Al igual que en el caso anterior existe un menor número de encuestados que responden a esta pregunta variando entre 41 y 43.

Respuestas recibidas:

	Muy Alta	Alta	Media	Baja	Muy Baja	No lo sé	Respuestas totales
MEDIO FÍSICO	6%	19%	33%	27%	10%	4%	100%
Caracterización climática	3%	15%	33%	38%	8%	5%	100%
Aspectos geomorfológicos	3%	15%	35%	40%	5%	3%	100%
Hidrología e hidrogeología	5%	21%	46%	23%	3%	3%	100%
Vegetación	4%	14%	32%	30%	14%	5%	100%
Fauna	8%	15%	35%	30%	10%	3%	100%
Calidad y Usos del Suelo	5%	13%	43%	23%	15%	3%	100%

	Muy Alta	Alta	Media	Baja	Muy Baja	No lo sé	Respuestas totales
Paisaje	8%	13%	33%	23%	18%	8%	100%
Caracterización ecológica	5%	13%	33%	30%	15%	5%	100%
Riesgos ambientales	9%	19%	16%	37%	14%	5%	100%
Espacios naturales	13%	35%	33%	13%	5%	3%	100%
Elementos protegidos	11%	42%	33%	6%	3%	6%	100%
ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS	6%	21%	30%	21%	20%	2%	100%
Dinámica demográfica	10%	24%	29%	22%	12%	2%	100%
Proyecciones de hogares	2%	17%	37%	24%	20%	0%	100%
Necesidad de vivienda	10%	15%	27%	22%	24%	2%	100%
Capacidad vacante del planeamiento	12%	29%	27%	15%	17%	0%	100%
Estructura económica	2%	24%	37%	20%	15%	2%	100%
Capital humano	0%	15%	22%	24%	32%	7%	100%
MEDIO URBANO	14%	23%	34%	21%	6%	1%	100%
Equipamientos y dotaciones	22%	24%	39%	12%	2%	0%	100%
Zonas verdes	20%	22%	41%	7%	10%	0%	100%
Infraestructuras	22%	37%	20%	15%	5%	2%	100%
Patrimonio	17%	29%	39%	15%	0%	0%	100%
Estructura de la propiedad	5%	19%	35%	30%	9%	2%	100%
Organización territorial y sistema relacional	5%	8%	30%	43%	10%	5%	100%
Planeamiento supramunicipal y estratégico	10%	10%	45%	25%	10%	0%	100%
Grado de desarrollo del planeamiento vigente	13%	35%	25%	23%	5%	0%	100%

Respuestas recibidas:

En términos generales, como se aprecia en las gráficas siguientes, vemos cómo la calidad de los estudios de análisis territorial se valora en mayor proporción como media, baja y muy baja frente a las valoraciones positivas.

Es significativa la ausencia de correlación existente entre la valoración de la utilidad de los diversos elementos del territorio que conforman los estudios de análisis territorial para la elaboración de propuestas de planeamiento de la propuesta genérica frente a la valoración de su calidad y rigor científico-técnica.

A continuación se analiza el resultado para los tres grandes grupos de variables analizados.

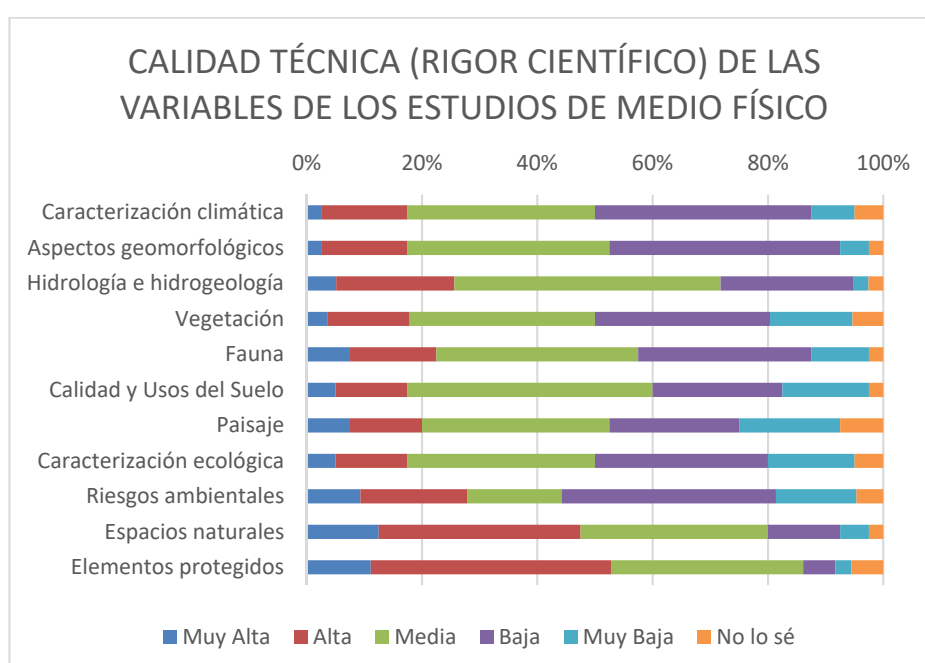


Imagen: Gráfico comparativo resultados relativos a los elementos del medio físico de la pregunta 7 de la encuesta.

En la consulta sobre la calidad técnica y rigor científico de las variables de los estudios de medio físico, sólo los estudios relativos a espacios naturales y elementos protegidos se consideran por un 40-55% de los encuestados realizados con una calidad media-alta. La calidad de los estudios del resto de variables se considera generalmente media, siendo los estudios relativos a hidrología e hidrogeología y calidad y usos del suelo las variables que mejor valoración tienen entre las variables de este grupo. El resto de variables, caracterización climática, aspectos geomorfológicos, vegetación, fauna, paisaje se valoran de manera equitativa por los encuestados. El 50% de los mismos se posiciona hacia la calidad positiva con la que se realizan estos estudios

mientras que la otra mitad considera que éstos se desarrollan con calidad baja, muy baja.

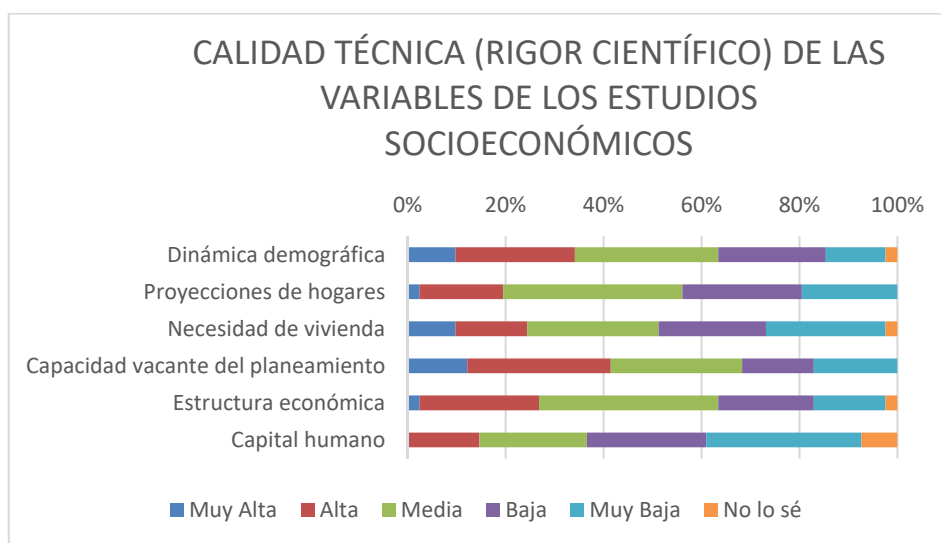


Imagen: Gráfico comparativo resultados relativos a los elementos del medio socioeconómico de la pregunta 7 de la encuesta.

Lo mismo sucede con la valoración de la calidad de los estudios socioeconómicos, en la que predomina una valoración media, aunque existe una gran variabilidad en las respuestas. Tan sólo la capacidad vacante del planeamiento y la dinámica demográfica se valoran con una calidad algo más alta mientras que el resto de variables tienden a ser valoradas con una calidad media-baja, destacando la baja apreciación sobre la calidad de los estudios de capital humano, proyecciones de hogares y necesidad de vivienda a pesar de la importancia que tienen a la hora de determinar las propuestas de planeamiento en términos de clasificación y calificación de suelo.

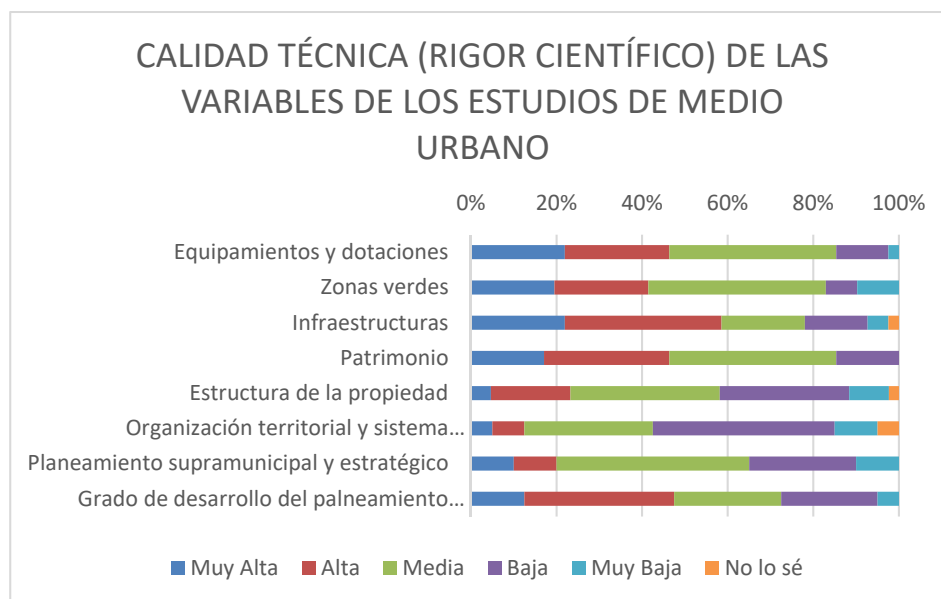


Imagen: Gráfico comparativo resultados relativos a los elementos del medio urbano de la pregunta 7 de la encuesta.

En la valoración de la calidad de los estudios de medio urbano se detecta también una gran variabilidad en las respuestas predominando la valoración media y alta. Cabe señalar la algo mayor valoración de los estudios de infraestructuras, equipamientos y dotaciones y grado de desarrollo del planeamiento frente a la calidad de los estudios de organización territorial y sistema relacional y planeamiento supramunicipal y estratégico, siendo estas dos variables las peor valoradas.

Las hipótesis parciales de partida de la investigación ya ponían de manifiesto estas que quedan corroboradas por los resultados recibidos, según los cuales se pone de manifiesto que la calidad de los estudios relativos al análisis del territorio no es lo suficientemente adecuada respecto a la utilidad que suponen. ¿Por qué sucede esto? ¿La incapacidad de los técnicos? ¿La ausencia de exigencia normativa? ¿El elevado coste de los estudios respecto a la consideración real? ¿Otras causas?.

Ante el surgimiento de estas dudas se plantean un par de preguntas abiertas en el último bloque de preguntas del cuestionario, tras la **pregunta 8, que se pregunta sobre otros componentes del análisis territorial que los**

encuestados consideran relevantes para la determinación de propuestas de planeamiento.

Respuestas recibidas:

1	De acuerdo con las consideraciones generales no creo que pueda valorarse de la manera propuesta el apartado de valoración de la calidad técnica de las variables. Es notable la falta (en su lista) de los flujos de movilidad (personas y mercancías), de energías y consumos, etc. También la morfotipología de las diferentes tramas urbanas ("formas de crecimiento") y las tipologías, tanto edificatorias como de vivienda.
2	Profundizar más en el Capital Humano, incorporando estudios relacionados con retención y Atracción del Talento, nivel de instrucción de la población, emprendedores, etc. Relevancia: Muy alta, Calidad técnica actual: baja.
3	Nuevamente es difícil pronunciarse de manera genérica sobre el rigor científico de las etapas de diagnóstico en los planes urbanísticos o territoriales. Los hay de mucho rigor y otros de muy poco. Pero incluso muchos análisis pueden considerarse de gran calidad técnica luego no son tenidos en cuenta en el momento de realizar las propuestas. El "salto al vacío" o la desvinculación entre las conclusiones del análisis y las propuestas urbanísticas es muchas veces más grave que la falta de calidad del instrumento utilizado para el conocimiento del territorio. En otras palabras no sólo es importante el rigor del análisis sino también la lógica interna entre sus conclusiones y las propuestas que sobre él se fundamentan.
4	La percepción de los valores del territorio, su importancia agrícola, silvícola, cultural son habitualmente ignorados por los expertos y por la población que de manera de manera que no son percibidos como fuente de riqueza. Su "economía política" es irrelevante frente a los sistemas de valores que proceden del desarrollo urbano y que cobran dimensiones inmobiliarias (monetarias). Se trata de una construcción social que está por hacer y cuya ausencia permite legitimar acciones de destrucción generalizada del territorio (¡nueva ley de Costas, por ejemplo, Ley de viviendas rurales sostenible!! De la Comunidad de Madrid, etc.)
5	Sería importante saber qué quieren realmente los vecinos del municipio en cuestión. Valorar las implicaciones sobre los municipios vecinos y sus previsiones de desarrollo.
6	De nuevo, tanto en la pregunta anterior como en la presente, no creo que se puedan emitir juicios de carácter general al respecto. Por otra parte, ¿qué significa "suelen"? ¿Con qué frecuencia? ¿Dónde? ¿En Cataluña? ¿En España? ¿En Europa? Debería irse caso por caso.
7	Volvemos a incidir en la necesidad de analizar a través del Catastro o bien la propiedad o en su defecto la valoración catastral.
8	En el apartado de medio físico, los análisis territoriales ignoran los efectos territoriales del cambio climático. Hay un tratamiento deficiente, en general, de los recursos y usos del agua en la escala local.
9	La integración real en el problema de planeamiento de la información. Todos los planes españoles que he visto, con independencia de su época de redacción, tienen un bonito apartado sobre clima, pero es rarísimo encontrar uno en el que ese apartado tenga una aplicación práctica, aún lejana, en la regulación urbanística del Plan. Y eso tenderá a disminuir con una legislación supramunicipal cada vez más amplia (por ejemplo, desde la entrada en vigor del CTE muchos ayuntamientos ya consideran que la eficiencia energética está cubierta por el)
10	Determinación de objetivos generales de carácter territorial mediante procesos de participación de instituciones, de agrupaciones cívicas y de particulares. Regulación del procedimiento de elaboración participativa de la fijación de objetivos.
11	Ordenación urbanística de los municipios del entorno. Importancia alta Capacidad Agrológica. Importancia muy alta Datos climáticos: soleamiento, régimen de vientos. Importancia muy alta Análisis de la demanda social y económica.

	Importancia muy alta Evolución histórica del municipio. Importancia muy alta Análisis morfo-tipológico del tejido urbano: espacios públicos, manzanas, parcelas. Importancia muy alta Análisis perceptivo de la estructura urbana; nodos, hitos, bordes, sendas. Importancia muy alta Análisis de la movilidad. Importancia muy alta Análisis de tipológico de las edificaciones. Importancia muy alta Análisis de la gestión municipal. Importancia media Estado y evolución del mercado inmobiliario. Importancia alta
12	Creo que, en los procesos de dinámica social, no hay ningún tipo de análisis. En la dinámica de ocupación del territorio sólo se suele tener en cuenta el vacante a efectos de materializar posibles plusvalías, sin más.
13	estructura de oportunidades vitales del territorio; régimen de gobierno-gobernanza territorial; estructura redes sociales; nivel de TICs; grado de resiliencia territorial; estructuras de innovación; entramado educativo 0-100 años Muy poco desarrollados estos trabajos
14	Esencialmente aquellos que hacen referencia a la forma del territorio; al soporte infraestructural; al sistema de asentamientos y actividades y a los recursos patrimoniales.
15	Es fundamental conocer la historia del lugar, la experiencia de vida de las personas que habitan el territorio a planificar, así como sus deseos e imaginarios. En general, es necesario introducir lo subjetivo. Además, el análisis demográfico debe considerar cuestiones de género y de diversidad cultural. Faltaría añadir análisis de hábitos y flujos de movilidad
16	Movilidad. Alta relevancia y alta calidad técnica. Pero por lo general más orientado a la movilidad en vehículo privado Ruido, contaminación atmosférica, contaminación de suelo, Poca relevancia se hace por exigencia en procedimientos ambientales y tiene poca capacidad de invertir decisiones planeamiento.
17	Riesgos tecnológicos (muy alta); movilidad y tráfico (muy alta) Calidad Técnica y Rigor científico no son términos equivalentes. No se puede generalizar dada la diversidad de documentos existentes y no se pueden equiparar el contenido documental de planes urbanísticos con los planes territoriales

Ante esta pregunta se reciben 17 comentarios de los que se extraen las siguientes claves, a pesar de la generalidad de la pregunta, a la que varios de los encuestados (4) muestran su dificultad para contestar en términos generales.

Aún así se pone de manifiesto la necesidad de dotar de mayor importancia a los estudios sobre movilidad (5), no sólo de tráfico, sino de personas y mercancías y de flujos de energías y consumos (1), a las tipologías de viviendas y de tramas urbanas (2), al sistema de asentamientos y actividades del entorno (2), al capital humano, incorporando estudios relacionados con retención y atracción del talento, nivel de instrucción de la población, emprendedores, etc. (2), al valor agroecológico del territorio (2), a la estructura de redes sociales, de oportunidades, al régimen de gobierno-gobernanza y la capacidad de gestión municipal (2), a la dinámica social (2) y su percepción sobre la ciudad (3), al Catastro (1), a la evolución histórica de la ciudad (2), a

los riesgos tecnológicos (2) y a los estudios sobre clima y cambio climático (3), calidad del aire, ruido, contaminación del suelo, etc. señalando que, aunque exigidos por los procedimientos ambientales, tienen poca relevancia para invertir decisiones del planeamiento (1).

Algunos autores (2) señalan que no es tanto la calidad técnica de los estudios o de los instrumentos utilizados para el conocimiento del territorio lo que condiciona las propuestas si no el “salto al vacío” o la desvinculación existente entre las conclusiones del análisis y las propuestas urbanísticas.

El tercer y último bloque, tiene como objeto detectar algunas propuestas de mejora sobre la situación del análisis territorial en términos de calidad y coherencia con las propuestas de planeamiento.

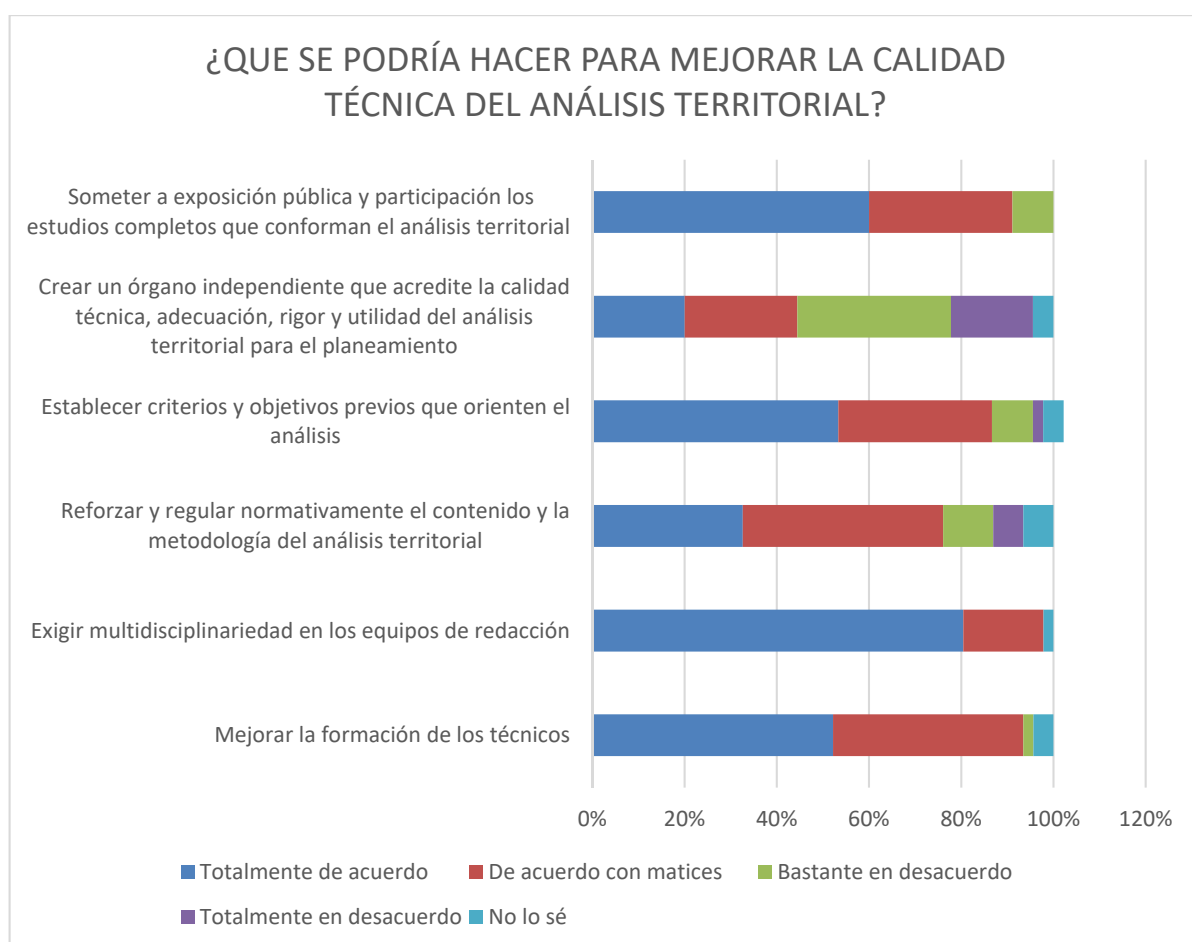
Para ello, se plantean dos preguntas. La primera, con seis propuestas a las que el encuestado debía responder en función de su grado de acuerdo y la segunda pregunta, de carácter abierto, para que el encuestado propusiese otras alternativas.

La **pregunta 9: ¿Qué se podría hacer para mejorar la calidad técnica del análisis territorial?** Se plantea con objeto de detectar propuestas para mejorar la calidad técnica de los estudios y mejorar la coherencia entre diagnóstico y propuestas. Para ello se planteaban las siguientes opciones:

- **Mejorar la formación de los técnicos**
- **Exigir multidisciplinariedad en los equipos de redacción**
- **Reforzar y regular normativamente el contenido y la metodología del análisis territorial**
- **Establecer criterios y objetivos que orienten el análisis**
- **Crear un órgano independiente que acredite la calidad técnica, adecuación, rigor y utilidad del análisis territorial para el planeamiento**
- **Someter a exposición pública y participación los estudios**

completos que conforman el análisis territorial

Respuestas recibidas:



La mayoría de los encuestados muestra total acuerdo con la práctica totalidad de las propuestas planteadas excepto con la relativa a la “creación de un órgano independiente que acredite la calidad técnica, adecuación, rigor y utilidad del análisis territorial en el planeamiento”.

También cabe destacar el acuerdo generalizado, aunque con matices, ante la propuesta de “reforzar y regular normativamente el contenido y la metodología de análisis territorial” y ante la propuesta de “establecer criterios y objetivos previos que orienten el análisis”.

Los matices se recogen en la **pregunta abierta 10. ¿De qué otra forma mejoraría usted la calidad de los estudios de análisis territorial para el planeamiento?**

Respuestas recibidas:

1	Mucho más transparencia en procesos: lógicas de planeamiento compartido; crowdsourcing
2	Desde luego no con nuevas normativas, directrices o recomendaciones burocráticas. Es fundamental una mejora de la educación territorial a todos los niveles
3	Planteando mediante legislación competencial, la necesidad de establecer estructuras de multidisciplinariedad.
4	El análisis territorial está en la base del conjunto de las asignaturas del Grado de Geografía y Ordenación del Territorio. Cabe preguntarse si un graduado es consciente que con su bagaje curricular debe dar respuesta a esta temática. De lo contrario sería conveniente profundizar en la metodología del análisis territorial.
5	Haciéndolo independiente de las instituciones interesadas.
6	Mantenimiento de reuniones periódicas entre redactores y administraciones
7	Que los análisis no se limiten a un mero inventario, sino que estén más vinculados a la propia realidad territorial del ámbito en cuestión
8	Penalizando a los autores y departamentos universitarios que incluyan falsedades, manipulen la realidad o adapten el análisis territorial a los intereses del promotor sin tener en cuenta la realidad territorial.
9	Regulando legalmente de manera más clara la necesidad del soporte argumental en la toma de decisiones y opciones que justifiquen las decisiones de planeamiento
10	Con el tiempo suficiente para su elaboración, así como la gestión de la misma al margen de los tiempos y plazos políticos.
11	Creo que se trata de "ir generando una cultura" entre los profesionales y responsables institucionales al respecto. El escenario no está mal si se mira con la perspectiva de 2 décadas de OT en España, pero debe seguir mejorando. No creo que sea positivo generar más normas ni organismos homologadores, terminan siendo estructuras burocráticas más preocupadas de su propia supervivencia que de los objetivos de calidad para los que fueron creados.
12	Con un mayor compromiso intelectual y disciplinar con la realidad urbana y territorial actuales
13	Coordinando a las distintas administraciones públicas.
14	Integración de los procesos de redacción de documentos de evaluación del análisis territorial, impacto ambiental y de planeamiento

15	Integrar procesos participativos previos al análisis territorial con agentes sociales vinculados con el territorio.
16	Cooperación efectiva entre administraciones. Tutela de los órganos ambientales y urbanísticos autonómicos, sobre los procesos de redacción desde su fase más temprana. Unificación de la información para todos los documentos de planeamiento, a través de un organismo público para el control y difusión de la información territorial. Establecimiento de procedimientos y protocolos de participación, para la toma de decisiones.
17	Analizando e informando de manera clara las ventajas de la toma en consideración de los análisis sobre el funcionamiento de lo planificado, investigando y divulgando los resultados sobre los beneficios (por ejemplo de la integración del clima en la ordenación) y cuantificando siempre que se pueda dichos beneficios.
18	Como ya señalé en mi breve comentario anterior el problema es la cultura. En los países donde existe una cultura, una sensibilidad sobre el territorio, sobre el paisaje cultural, sobre la ecología, no se pueden hacer las barbaridades que aquí se hacen sin coste alguno para los predadores. Esto significa mejor enseñanza y más transversalidad para los profesionales, más debate y participación social (se aprende participando), intensificación de acciones de grupos comprometidos con el territorio en todas sus dimensiones y el desarrollo de una nueva economía política del territorio que ponga en evidencia y popularice su riqueza por encima de la ilusoria riqueza basada en desarrollos inmobiliarios inadecuados (la mayoría lo son) o en proyectos turísticos degradantes. La creación en España de paisajes culturales prestigiosos (La Toscana, la Provence, por ejemplo) debería ser un objetivo a medio plazo.
19	El planeamiento refleja los intereses de los grupos que se van a desplegar sobre el territorio. El modelo actual es un sistema de capitalismo depredador que solo busca crear espacios para la creación de valor monetario. Nada es posible sin una reconversión político-social del modelo.
20	Explotación intensiva del DATO ÚNICO TERRITORIAL, a imagen y semejanza del Proyecto "URBANISMO en RED", desarrollado de forma transversal y permanentemente actualizado para garantizar la PARTICIPACIÓN, la SEGURIDAD JURÍDICA y la SOSTENIBILIDAD del sistema. Tiene el añadido de la homogeneización de las herramientas, sus instrumentos de desarrollo y la eficiencia en la detección de posibles conflictos o inconsistencias entre las determinaciones del planeamiento territorial y el de desarrollo
21	Poniendo en práctica las cuestiones que se han señalado en el cuestionario sería suficiente.
22	Introducir mecanismos de evaluación continua y monitorización de los resultados en función de los objetivos establecidos y a través de vías que aseguren la participación y el control ciudadano a lo largo de todo el proceso de planeamiento
23	Hay que dar más importancia a la motivación y justificación de los planes. Esa justificación debe de estar basada en un correcto y completo análisis territorial.

24	Existen disciplinas especializadas en el análisis y el conocimiento del territorio. Es imprescindible que todas ellas estén presentes en el equipo multidisciplinar que se constituya para cualquier planeamiento. Pero muchas veces estas disciplinas adolecen de una visión excesivamente sectorial lo que puede desvirtuar los resultados del análisis si el conjunto de las mismas no está lo suficientemente en el equipo de trabajo. Sería importante la formación de técnicos con una visión integradora y sintética del territorio capaces de dirigir estos equipos compuestos por especialistas en aspectos y perspectivas singulares.
25	Realizar publicaciones a modo de manuales básicos.
26	Debería existir siempre un Planeamiento Regional donde aparezca el análisis territorial completo, de forma que los distintos Municipios. Mientras esto no exista, cualquier planeamiento Municipal carecerá del necesario rigor , ya que las decisiones que se tomen, carecerán de las necesarias referencias regionales, pudiendo ser incoherentes las propuestas de los distintos Municipios.

De las 26 respuestas recibidas se destacan las siguientes propuestas.

- La calidad del análisis territorial mejoraría con mucha mayor transparencia en los procesos (1), que darían lugar a formas de planeamiento compartido (1), más debate y participación social (2)
- Analizando e informando de manera clara las ventajas de la toma en consideración de los análisis sobre el funcionamiento de lo planificado, investigando y divulgando los resultados sobre los beneficios (por ejemplo la integración del clima en la ordenación) y cuantificando, siempre que se pueda los beneficios (1).
- Introduciendo mecanismos de evaluación continua y monitorización de resultados en función de los objetivos establecidos a través de vías que aseguren la participación a lo largo de todo el proceso de planeamiento (1)
- Exigiendo un planeamiento territorial supramunicipal que de coherencia al planeamiento municipal (1)
- Regulando de manera más clara la necesidad de soporte argumental en la toma de decisiones y opciones que justifiquen las decisiones de planeamiento (1).
- Haciéndolo independiente de las instituciones interesadas (1)
- No imponiendo limitaciones temporales ni políticas (1)

- Mejorando la educación sobre el territorio a todos los niveles (2) y con mayor presencia de grupos comprometidos con el territorio (1).
- Con un mayor compromiso intelectual y disciplinar con la realidad urbana y territorial actuales (2)
- Incorporando a los equipos multidisciplinares especialistas en el análisis y conocimiento del territorio con visión integradora y sintética del territorio, y capacidad de dirigir equipos compuestos por especialistas, para evistar análisis desvirtuados en los que predomine una visión excesivamente sectorial (2) mediante legislación competencial (1).
- Integrando los procedimientos de Evaluación Ambiental y de planeamiento (1).
- Desarrollo de una nueva economía política del territorio que ponga en evidencia y popularice su riqueza por encima de la ilusoria riqueza basada en desarrollos inmobiliarios inadecuados (2).
- Realizar publicaciones a modo de manuales básicos (1).
- Evitando que los análisis se limiten a un mero inventario y vinculándolos con la realidad territorial (1).
- Mejorando la coordinación entre administraciones (4)
- Dando más importancia a la justificación de las propuestas y motivaciones (1)

Una vez planteada la pregunta sobre propuestas para mejorar la calidad de los estudios de territorio, interesa conocer la opinión de los expertos sobre posibles mecanismos de mejora de la coherencia entre diagnóstico y propuestas de planeamiento. Para ello se plantea la **pregunta 11. ¿Cómo se podría mejorar el nivel de coherencia del análisis territorial con las propuestas de planeamiento?** Y las siguientes posibles respuestas cerradas:

- **Mejorando la calidad del análisis y diagnóstico territorial**
- **Mejorando la transparencia de la información urbanística en términos de accesibilidad y facilidad de comprensión**
- **Implementando modelos de participación pública efectivos**
- **Akortando los plazos de elaboración del planeamiento**
- **Flexibilizando el planeamiento**
- **Mediante la creación de una agencia de calidad, acreditación y control de carácter independiente**
- **Integrando los procedimientos de evaluación ambiental estratégica en el planeamiento**
- **Minimizando la dependencia económica de las haciendas locales del urbanismo**
- **Exigiendo el desarrollo de un sistema de indicadores que permitan la evaluación continua del plan**
- **Promoviendo la instrumentación de planes supramunicipales de ordenación territorial**

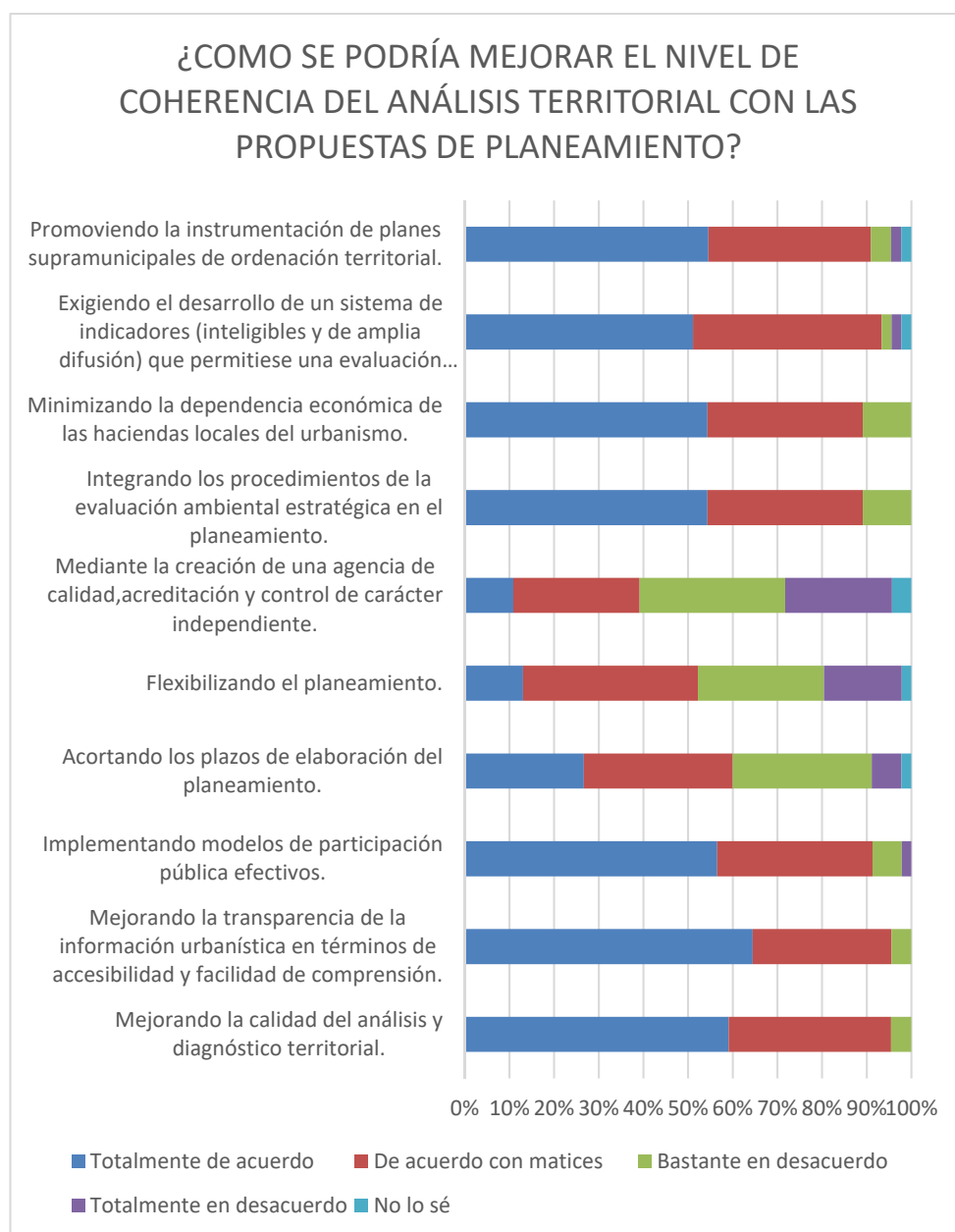


Imagen 27: Gráfico comparativos resultados globales de participación de la encuesta.

Del anterior gráfico parece claro que existe amplio grado de acuerdo con la mayoría de las propuestas planteadas a excepción de las relativas a la “creación de una agencia de calidad, acreditación y control de carácter independiente”, la “flexibilización del planeamiento” y el “acortamiento de los plazos del mismo”.

Como cierre de la encuesta se plantea una última pregunta abierta para dejar libertad al encuestado de expresar su opinión acerca del tema de investigación. Las respuestas a la **pregunta 12. Añada alguna otra cuestión que le parezca oportuna para mejorar la coherencia del análisis territorial con las propuestas de planeamiento**, son menores en número, alcanzando las 15, lo que supone que tan sólo el 30% de los que han participado en la encuesta han llegado a la última pregunta.

1	Me remito a lo comentado en el Apdo. 12
2	Realizar valoraciones periódicas por agentes independientes de los trabajos realizados en un plazo determinado, con la participación de los agentes que han intervenido.
3	Coordinando a las distintas administraciones públicas.
4	No contesto dos apartados porque no tienen nada que ver con lo que se pregunta
5	Para dar respuesta adecuada a la cuestión principal planteada en esta encuesta, debiera de partirse sin apriorismos (por ejemplo, el título propuesto a la tesis) disciplinares o corporativos, y a través del estudio de casos relevantes de planes de calidad. El resto no interesa, o sirve para otros fines (organizativos, institucionales, de sociología de las profesiones etc.)
6	En la actualidad cada procedimiento de análisis decide la amplitud y grado de concreción del mismo, así como las fuentes de información. Es imprescindible una unificación y control sobre la información.
7	Creo que un aspecto clave es la transparencia, legibilidad y facilidad de comprensión. Las tecnologías actuales facilitan ese objetivo, pero ello requiere perspectiva multidisciplinar en el análisis y capacidad de síntesis en la comunicación de los elementos esenciales del diagnóstico. Es decir, en la fase de análisis hacer el esfuerzo de generar documentos ejecutivos sencillos, con visión conceptual y orientación estratégica, muy visuales y fácilmente comprensibles por todos los agentes (lógicamente respaldados por análisis muy completos, complejos y detallados). Esto facilitará que sean asumidos por todos los interesados y fortalecerá la necesidad de basarse en ellos en la fase de propuestas.
8	No debería existir diferencia entre ambos enfoques disciplinares
9	Cuando en muchas ciudades se está llevando, con bastante desgana, la Planificación Urbanística tradicional; y al mismo tiempo, la Planificación Estratégica de Ciudades, sería conveniente que ambas planificaciones se realizaran en completa conexión, la primera a corto plazo y la segunda a largo plazo. Otra posibilidad sería que la planificación urbanística llevara implícita fuertes dosis de planificación estratégica, cuando ésta no se llevara a cabo.
10	La elaboración de análisis DAFO de calidad y rigurosos es un buen método para conseguir la coherencia entre diagnóstico y propuesta. Además, eliminar los intereses e influencia de los grupos políticos y de otros grupos de poder a la hora de planificar

11	Mediante equipos multidisciplinares. Nuevas formas de trabajo en equipo y toma de decisión de manera más consensuada y abierta posible. Actualizando los contenidos legales exigibles a los instrumentos de planeamiento, y sus procedimientos de información y consulta pública. Los estudios ambientales y del medio físico deben integrar la documentación del plan siendo de pública consulta, no ser un anexo aparte. Debe tratar de no ser excesivamente voluminosos, aunque conste de muchos estudios sectoriales debe haber un resumen ejecutivo que integre el conjunto de variables, concluya y se redacte de manera comprensible para el ciudadano no experto.
12	Exigiendo la justificación de todas las propuestas en relación a las conclusiones del diagnóstico Elaborando análisis y diagnósticos de cada territorio de manera independiente a las fases de planeamiento. Estableciendo condiciones vinculantes entre el planeamiento y los procesos de análisis y caracterización del territorio realizados en instancias previas e independientes de la fase de planeamiento.
13	Considero que el tratamiento conjunto del análisis territorial en el planeamiento urbano y el territorial no es adecuado. El análisis territorial es condición básica de un plan territorial y puede que no exista falta de coherencia entre el diagnóstico y las propuestas. En el caso del planeamiento urbano, los desajustes pueden ser mayores entre el diagnóstico y la propuesta. Algunas de las medidas propuestas en el punto 13 pueden ser oportunas o convenientes por sí mismas (p.e.: Minimizando la dependencia económica...) pero no guarda relación con la coherencia entre diagnóstico y propuesta, sino con la propia calidad de las propuestas. En otros casos, (promoviendo los instrumentos ...) solo sería válido para el caso del planeamiento urbanístico, pues los planes supramunicipales de OT son per se planes territoriales y en relación a la pregunta que se efectúa en clave de planeamiento urbanístico, dependerá del grado de vinculación que la legislación establezca entre plan territorial y urbanístico
14	Fundamental la existencia de planes supramunicipales de ordenación territorial, así como flexibilizar el planeamiento y cambiar la concepción de la legislación urbanística para favorecer esta última y permitir la elaboración de planes territoriales en los que se defina una estrategia ordenadora mediante un esquema global de referencia, aunque sea de carácter genérico y en buena medida indicativo, que defina una organización estructural del territorio, dentro de la cual sea posible una gran libertad de movimiento en la localización de actuaciones y en la ubicación de las correspondientes infraestructuras de desarrollo. En definitiva sigo el criterio y pensamiento del Catedrático Fernando de Terán Troyano.
15	Materializando un control legal de los cambios que se producen en las primeras fases de materialización del planeamiento en sus dos primeros años de vigencia.

Del análisis de las propuestas, se obtienen las siguientes matizaciones y propuestas:

- Resulta fundamental la existencia de planeamiento supramunicipal de ordenación territorial y cambiar la concepción de la legislación urbanística para favorecerla y permitir la elaboración de estrategias ordenadoras que supongan un esquema global de referencia genérico e

indicativo, que defina una organización estructural del territorio, dentro de la cual sea posible gran libertad de movimiento en la localización de actuaciones y en la ubicación de las correspondientes infraestructuras de desarrollo (1)

- Mediante equipos multidisciplinares (2), nuevas formas de trabajo en equipo y toma de decisiones más consensuada y abierta (1)
- Actualizando los contenidos legales exigibles a los instrumentos de planeamiento, y sus procedimientos de información y consulta pública, haciendo pública toda la documentación desarrollada con un resumen ejecutivo que integre el conjunto de variables, concluya y se redacte de manera comprensible para el ciudadano no experto (2)
- Materializando un control legal de todos los cambios que se producen en las primeras fases de desarrollo del planeamiento (1)
- No debería existir diferencia entre análisis y propuestas (2)
- Integrar planificación estratégica y general (1)
- Exigiendo la justificación de las propuestas en relación al diagnóstico, elaborando análisis y diagnóstico de manera independiente a las fases del planeamiento (1)
- Realizar valoraciones periódicas por agentes independientes de los trabajos realizados en un plazo determinado con la participación de los agentes que han intervenido (1)
- Mayor coordinación entre administraciones (1)
- Análisis DAFO (1)
- Eliminando la influencia de grupos políticos (1)
- Unificar y controlar las fuentes de información, el alcance y la metodología para el análisis territorial (1).

6.2 ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD: GUIÓN Y OPINIONES RECABADAS

La segunda fase de la investigación cualitativa consta de una serie de entrevistas en profundidad de carácter abierto y objeto exploratorio sobre los temas tratados en la investigación.

En el presente capítulo se muestra la metodología empleada, el guion de las entrevistas y las opiniones recabadas.

El objeto de estas entrevistas era profundizar en las opiniones recogidas a través de la encuesta on-line realizada en la primera fase de investigación cualitativa y obtener información cualitativa que permitiese validar o refutar la hipótesis planteada y orientar la investigación.

6.2.1 Metodología

La metodología empleada para recabar a posibles participantes interesados fue a partir del envío de un correo electrónico personalizado a todos los participantes de la primera fase de análisis cualitativo invitándoles a participar en esta segunda etapa a través de una entrevista personal.

El contenido del correo electrónico se transcribe a continuación.

Muchas gracias por el interés mostrado al participar en la encuesta on-line sobre "Análisis territorial en el planeamiento urbanístico" que le fue enviada hace un mes (<http://www.e-encuesta.com/answer?testId=sPDmFvV3tUI=>) y por las valiosas respuestas.

Siendo consciente de la complejidad del tema para ser abordado mediante este tipo de cuestionario, se planteó su idoneidad con objeto de realizar un primer sondeo para detectar el interés sobre el tema de investigación y obtener una primera valoración sobre el estado de la cuestión.

La metodología planteada consta de una segunda fase de análisis cualitativo, a través de entrevistas personales, cuyo objetivo es profundizar sobre los temas planteados en

la encuesta y conocer su opinión como experto acerca del tema de investigación que será de gran interés para incorporar a la tesis como criterio de autoridad.

En caso de estar interesado en participar en esta segunda fase, estaría muy agradecida si pudiésemos concertar una entrevista presencial en caso de que tenga previsto venir a Madrid en próximas fechas o bien mediante Skype o teléfono si le parece oportuno y cuando a usted le convenga.

Agradezco de nuevo el interés mostrado,

Un cordial saludo,

Tras el envío de este correo a 16 participantes de la fase 1 que accedieron a dar sus datos de contacto, elegidos por su mayor experiencia y representatividad, se obtuvieron 12 muestras de interés para participar en la segunda etapa, que finalmente resultaron en 7 entrevistas en profundidad, debido a motivos de falta de disponibilidad temporal para llevar a cabo las entrevistas.

Los nombres de los profesionales entrevistados, la profesión y el sector de actividad se recogen en la tabla siguiente, incluyéndose una breve reseña biográfica de los mismos en el apartado siguiente en el que se plasman las opiniones recabadas.

Nombre	Profesión	Sector de actividad
Florencio Zoido	Geógrafo	Académico
Luis Rodríguez-Avial	Arquitecto	Administración/Académico
Agustín Hernández-Aja	Arquitecto	Académico/Técnico
Enrique de la Villa Polo	Arquitecto	Académico
José Luis Infanzón	Arquitecto	Administración/Técnico
Mariano Oliveros	Biólogo	Administración
Antonio Font	Arquitecto	Académico

Cabe señalar que de los siete expertos que accedieron a participar, uno era geógrafo, cinco eran arquitectos y uno biólogo, no obteniéndose respuesta positiva para la segunda fase de expertos de otras disciplinas.

Las entrevistas se llevaron a cabo a partir de un guion preestablecido, que se presenta a continuación, en el apartado 16.1 Guion de las entrevistas, durante los meses de mayo a julio de 2013. Todas ellas se realizaron de manera

presencial a excepción de la realizada a Florencio Zoido que se realizó vía telefónica.

El tipo de entrevista personal y la amplitud de los temas a tratar, dio lugar en la mayoría de los casos a conversaciones abiertas, en las que el entrevistado encontró total libertad para expresarse sobre los temas planteados no siguiendo en la mayoría de los casos el guion si no abordando los temas recogidos en el mismo acorde iban surgiendo en la conversación.

Las opiniones recabadas en las entrevistas, recogidas en archivos de audio y anotaciones escritas, no sólo han permitido constatar y matizar las cuestiones planteadas al inicio de la investigación, dando soporte argumental a la hipótesis de partida, sino que han permitido desgranar algunas propuestas que han alimentado tanto la aproximación al desarrollo de los diversos aspectos de la investigación como las conclusiones.

Las principales aportaciones recogidas en estas entrevistas se muestran a continuación a modo de ideas clave no siendo posible la transcripción literal de las conversaciones dado el formato abierto de las mismas y la metodología de adquisición de los datos mediante anotaciones y archivos de audio, que en alguno de los casos no han resultado válidos en su totalidad debido a la pérdida de sonido, cortes en la grabación o la presencia de ruidos de fondo que impiden acceder al contenido íntegro de las entrevistas. Cabe señalar el caso concreto de la entrevista a Florencio Zoido, la única realizada por vía telefónica, de la cual no se puede transcribir resultados ya que se registraron las respuestas exclusivamente a través de audio sin tomar anotaciones escritas, resultando el archivo de audio invalido en su totalidad. Esto sirvió para corregir la metodología de anotación de resultados en las entrevistas posteriores, cuyo resultado se recoge a continuación.

6.2.2 Guion de las entrevistas

Como experto en la materia, a continuación, le haremos una serie de preguntas para recabar información y conocer su opinión sobre diversos aspectos que intervienen en la disciplina del planeamiento desde el ámbito normativo, académico, profesional y social.

Ámbito normativo:

- 1) La actividad planificadora se caracteriza generalmente por una serie de fases secuenciales preestablecidas (información urbanística, análisis, diagnóstico, propuestas en base a criterios y objetivos), heredadas de la práctica urbanística institucionalizada desde la aprobación de la primera Ley de Suelo de 1956. El marco legislativo en materia de suelo y urbanismo, a pesar de su transferencia a las CCAA y sus diversas actualizaciones tanto a nivel estatal como autonómico no ha experimentado importantes modificaciones.*
 - Legislación en materia urbanística ¿adecuada a las necesidades reales del planeamiento? ¿Obsoleta? ¿Rígida?*
 - ¿Considera que todas las fases preestablecidas se están incorporando al proceso planificador? ¿De qué manera?*
 - ¿Considera necesario flexibilizar el marco legislativo?*
- 2) Las competencias en urbanismo están transferidas a nivel autonómico y el planeamiento general a nivel municipal es el instrumento clave en el desarrollo urbanístico en nuestro país al tener plena capacidad normativa frente a planes supramunicipales.*
 - ¿Cuál es su opinión ante este sistema de reparto de competencias?*
 - ¿Considera que habría que modificarlo? ¿recuperar las competencias desde el Estado central?*
 - ¿Considera que la metodología inherente al proceso de planificación que se deriva del marco legislativo posee la definición y los mecanismos suficientes para controlar la coherencia o justificación de las propuestas de ordenación respecto la dinámica territorial?*
- 3) En la actualidad no existe ningún mecanismo de control y fiscalización*

de la actividad planificadora más que el que ejerce la administración autonómica encargada de la aprobación última de los planes urbanísticos en los que la valoración científico técnica de los resultados del planeamiento y su adecuación a la realidad es en muchos casos secundaria frente a otros intereses de índole política, económica o estratégica. La evaluación científico técnica se está llevando a cabo en cierta medida gracias a los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica, obligatorios desde el año 2006 en que se transpuso¹⁰⁷ al sistema estatal la Directiva Europea¹⁰⁸ sobre Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y programas y mediante la cual se pretenden evaluar las consecuencias del desarrollo de planes sobre el medio ambiente.

- *¿Considera necesario la creación de una Agencia evaluadora u organismo independiente con competencias reguladoras en materia de urbanismo?*
- *¿Considera efectiva la Directiva sobre Evaluación Ambiental de Planes y Programas? ¿Cree que debería integrarse en el procedimiento urbanístico?*
- *¿Considera que existe transparencia en las decisiones urbanísticas?*

Ámbito académico:

- 4) *En España, la profesión de urbanista no está reconocida. Sólo los arquitectos, al titularse, adquieren competencia reconocida para ejercer como tal. Sin embargo, ingenieros, geógrafos, ambientólogos, sociólogos, juristas, economistas participan en la práctica planificadora.*
- *¿Cuál ha sido su trayectoria formativa para convertirse en*

¹⁰⁷ Ley 9/2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

¹⁰⁸ Directiva 2001/42/CE referente a la Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

urbanista?

- ¿Considera necesaria la creación de un grado exclusivo en Urbanismo?
- ¿Qué opina de la pluridisciplinariedad en el campo del urbanismo? ¿Es necesaria? ¿recomendable?
- ¿Considera que los arquitectos adquieren las capacidades necesarias para ejercer su práctica mediante los estudios de grado?
- ¿Considera necesaria una mayor especialización?
- ¿y el estudio de otras disciplinas no afines a la carrera de Arquitectura (Ej.: técnicas de análisis territorial, ética, derecho, economía, políticas públicas, procesos de participación, etc.?)

5) En otros países del ámbito europeo existen asociaciones profesionales de urbanistas en las que participan académicos, profesionales y legisladores que determinan los criterios profesionales, éticos, contenidos formativos, profesionales de la práctica urbanística.

- ¿Considera que sería útil el reconocimiento de la profesión y la creación de un organismo superior de referencia y control?
- ¿Quién tendría cabida en él?

Ámbito profesional:

6) Se parte de la asunción de que los estudios de análisis y diagnóstico territorial, teóricamente necesarios para justificar las decisiones y exigidos por ley, resultan generalmente documentos de mala calidad o insuficientes, eminentemente descriptivos y carentes de verdadero análisis y diagnóstico territorial, que permitan la justificación científico técnica de las propuestas estudios.

- ¿Cuál es su opinión antes esta asunción?
- En caso de estar de acuerdo, ¿Qué cambios considera útiles para modificar esta situación?
- ¿Considera oportuno el establecimiento de una metodología de análisis, diagnóstico, propuestas, más detallada como la que exigen recientes instrumentos de planeamiento como la NTP en CLM, las ITP en Andalucía, ¿Navarra, etc.?
- Considera que deben existir unos criterios y objetivos básicos

que rijan todos los análisis territoriales (Ej.: el planeamiento general debe satisfacer la oferta educativa calificando suelo para disponer de un equipamiento educativo cada X personas en edad escolar.

7) En ocasiones, se justifica la imposibilidad de realizar los estudios de análisis territorial por el coste y la dificultad técnica exigida que requiere un equipo de profesionales pluridisciplinar.

- ¿Cree que un equipo así encarece tanto el coste de un plan?*
- Si se exigiese una adecuación de las propuestas de planeamiento al diagnóstico territorial ¿sería exigible la constitución de este equipo?*
- ¿Qué expertos considera necesarios para formar parte de ese equipo? ¿titulaciones?*

8) Arquitectos e ingenieros siguen al frente de la toma de decisiones en la mayor parte de planes, por su reconocimiento para ejercer la actividad. Con el desarrollo del planeamiento territorial, algunos geógrafos están haciéndose cargo de la dirección de planes. Éstos han ido aumentando progresivamente su participación en la práctica planificadora. En algún caso suplen el papel de un equipo pluridisciplinar, y en la mayoría de las ocasiones se encargan exclusivamente de las fases de análisis y diagnóstico territorial, pero no participando nunca, salvo raras excepciones, en la toma de decisiones.

- ¿Considera que esto es así?*
- ¿Considera que los geógrafos como expertos en territorio tienen capacidad suficiente para participar de todas las fases de la práctica planificadora?*
- ¿Qué papel juegan otras disciplinas en la práctica profesional?*

Ámbito político:

9) En muchos casos, las decisiones en materia de planeamiento se toman en base a criterios políticos y económicos y en muchos casos de carácter intuitivo menospreciando el valor del análisis y diagnóstico

territorial científico técnico.

- *¿Considera que esto es así? ¿Cuáles son las causas de esta situación? ¿Considera que habría que exigir esa justificación científico-técnica por encima del resto de criterios de ordenación?*

10) La falta de interés o desprecio por parte de políticos sobre el territorio ha sido habitual en los últimos años en los que bajo un marco de bonanza económica se ha producido un crecimiento espectacular de la superficie urbanizable.

- *¿Priman los intereses políticos –económicos sobre el interés social del urbanismo?*
- *¿Considera que si se exigiese una justificación científico-técnica de las decisiones en materia urbanística se evitarían estas situaciones?*

11) El conocimiento adecuado del territorio implica disponer de una información científico-técnica que puede ser utilizada para rebatir esta ocupación del suelo ilimitada y totalmente injustificada que se está produciendo en nuestro país.

Ámbito social:

12) La ciudadanía, como beneficiario o receptor último de las decisiones de planeamiento, debería participar activamente en la toma de decisiones. Para ello, la ley exige una que los planes se sometan a información pública en sus diferentes fases de aprobación.

- *¿Qué opinión tiene acerca de los procesos de participación pública?*
- *¿De los mecanismos de acceso a la información?*
- *¿Considera que la opinión de la población debería tener un peso importante en la toma de decisiones?*

13) Junto con las deficiencias en los procesos de participación pública, se achaca la escasa participación a la falta de cultura urbanística por parte de la población.

- *¿Considera necesario una mayor formación sobre estos temas a la población?*
- *¿Qué mecanismos considera oportunos para una mayor*

difusión de la cultura territorial?

- *¿Considera los indicadores elementos útiles para difundir el diagnóstico territorial de una manera directa y accesible?*
- *¿contribuiría a mejorar la transparencia?*

6.2.3 Opiniones recabadas

6.2.3.1 Entrevista a Luis Rodríguez-Avial Llardent

Reseña biográfica:

Arquitecto en la especialidad de Urbanismo por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid desde 1966. Becario por concurso de la Fundación March para ampliación de estudios en el curso 1971-72. Doctor Arquitecto por la Escuela de Arquitectura de Madrid desde 1979, con una tesis doctoral sobre “El Sistema de Espacios Libres en una ciudad y su planeamiento”, calificada con sobresaliente Cum Laude.

Arquitecto del Cuerpo Especial de Arquitectos del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo por oposición; número uno de la promoción de 1968, actualmente en excedencia voluntaria desde abril de 1979.

Presidente de la Comisión de Urbanismo del Colegio de Arquitectos de Madrid desde 1980 a 1982, y codirector de la revista Urbanismo del mismo desde su fundación en 1986 hasta junio de 1995.

Profesor de planeamiento en los cursos de postgrado del Instituto Nacional de Administración Pública desde el año 1978. Profesor Titular del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela de Arquitectura de Madrid desde 1987, actualmente en excedencia por servicios especiales. Profesor invitado de Urbanismo en la Escuela de Arquitectura de la Universidad Camilo José Cela de Madrid desde el curso 2003-2004, y en la Escuela de Arquitectura de la Universidad Francisco de Vitoria de Madrid desde el curso 2010-2011, impartiendo asignaturas de Historia del Urbanismo, Urbanística, Planeamiento y Diseño Urbano y Estética y Composición en Urbanismo.

Arquitecto, Gerente del Plan General de Madrid de 1997, gerente de Urbanismo del Consorcio Prolongación de la Castellana, profesor universitario.

Autor de numerosos artículos en revistas especializadas, ha pronunciado también gran cantidad de conferencias sobre temas urbanísticos, invitado por distintos Organismos y Entidades españoles y extranjeros.

Con anterioridad a dirigir los trabajos de redacción del vigente Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 ha dirigido los trabajos de redacción y elaboración de numerosos Planes Generales de ciudades españolas, de entre las que se puede destacar los de Ibiza, Pozuelo de Alarcón y Palencia, éste último el primero que se redactó en España en el marco de la reforma de la Ley del Suelo de 1990. Asimismo, ha colaborado en la redacción del Avance del Plan General de Madrid de 1990, por encargo de la Gerencia Municipal de Urbanismo, con un estudio sobre la situación y previsible evolución del sector industrial de Madrid. Igualmente ha intervenido en la elaboración de las primeras fases del Plan Estratégico de Madrid.

Cargos públicos ejercidos:

- *Gerente de la Oficina Técnica Municipal del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid desde marzo de 1992 a junio de 1995. El Plan General elaborado bajo su dirección se aprobó definitivamente en abril de 1997.*
- *Gerente Municipal de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Madrid desde junio de 1995 a septiembre de 1997.*
- *Gerente del Consorcio Urbanístico para la Prolongación de la Castellana desde septiembre de 1997 hasta mayo de 2012.*

Resultados de la entrevista:

En cuanto al marco legislativo, el entrevistado constata una serie de hechos condicionantes entre ellos:

- El sistema de planeamiento jerárquico recogido en el marco normativo vigente no contempla como instrumento con carácter normativo los planes de ordenación territorial. Esta situación ha dado lugar a que la aproximación al territorio que se practica en este tipo de instrumentos,

cuyo carácter analítico es mayor, no se haya desarrollado de la manera apropiada. La recuperación de competencias de ordenación territorial a una escala supramunicipal es un aspecto difícil de plantear políticamente. Mientras que no se incorporen cambios a nivel legislativo no se pueden exigir cambios en la práctica urbanística.

- Es necesario replantear una ordenación del territorio de carácter estratégico que permita la inclusión de actuaciones fragmentarias con flexibilidad.

En cuanto al análisis territorial:

- Lo considera esencial e indispensable como marco de partida, pero siempre que se realice desde una visión global.
- Destaca que en los planes en los que él ha trabajado no existía el diagnóstico, ni se utilizaba, si no que los planes se limitaban a recabar una serie de información urbanística exigida por ley pero que no sustentaba las decisiones.
- Considera como remedio al desastre actual el exigir una serie de conclusiones a la información urbanística y el diagnóstico.
- Señala que en los años 90 no existían expertos con formación integral como para incorporar aspectos relativos a la sostenibilidad. Para cada fase del planeamiento se emitía un informe valorativo independiente que se integraba posteriormente en el planeamiento.
- La evaluación ambiental ha hecho que la información urbanística de partida tenga un peso que hasta ahora nunca había tenido, llegando incluso a pasarse de la raya. Se necesita reequilibrar el peso.
- La crisis económica ha frenado las ambiciones de los políticos, pero de manera momentánea. El desarrollo urbanístico volverá, pero el marco de referencia nunca va a ser como antes.

- Los conceptos de territorio, sostenibilidad y medioambiente son recientes por lo que no puede existir una cultura territorial arraigada ni en la ciudadanía ni en los políticos.
- El paso de los años contribuirá a que exista una mayor cultura territorial y conciencia acerca de las consecuencias del consumo del territorio.
- La coyuntura política es clave en la toma de decisiones en el planeamiento. Por ejemplo, en el plan del 97 se decidió colmatar los límites del término municipal de Madrid, cosa que ahora se considera impensable. Esto se acepta por la ausencia de un plan de ordenación supramunicipal.

En cuanto a la creación de una agencia acreditadora de la calidad de los estudios:

- Los políticos no quieren ceder su poder. Además, debería ser extremadamente objetiva, aspecto que es imposible. Sería difícil conseguir objetividad plena, ¿Quién decide quien conforma ese comité científico? ¿Cómo se evita que esté politizado?

En cuanto a la formación académica y profesional:

- Estudió arquitectura en el 61-66, entonces se consideraban unos estudios enfocados a genios. Se les exigía esa aproximación. Como profesor de urbanismo tuvo a Emilio Larrodera (Director del Plan General Bigador), interesante pero poco práctico. Los Planes Generales eran siempre planes desarrollistas y el enfoque era ese.
- Luego pasó a trabajar en la Dirección General de Urbanismo donde adquirió el conocimiento práctico con la visión complementaria de la carrera.
- Director de la revista Urbanismo del COAM con Fernando Nasarre y Abel Enguita.
- Álvarez del Manzano le pidió dirigir la oficina del Plan General de Madrid del 97 y luego estuvo de Gerente Municipal de Urbanismo para llevar a la práctica lo que se dijo en el plan.

- Recientemente ha formado parte del Equipo Director del proyecto de Prolongación de la Castellana en Madrid.

Carrera de Urbanista:

- Considera que un urbanista debe tener conocimientos en muchos campos. Que ingenieros y arquitectos carecen de una formación completa. Ha participado en la creación del plan de estudios de la carrera de Urbanista en la Universidad Camilo José Cela (UCJC).
- Bibliografía recomendada:
 - Irastorza, Luis: Las ciudades del S.XXI. Fund. ESTEYCO¹⁰⁹.

6.2.3.2 Entrevista a Agustín Hernández-Aja

Reseña biográfica

Director del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. Doctor Arquitecto por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid.

Experiencia profesional más destacada:

- *Desarrollo y actualización del observatorio de la vulnerabilidad urbana. 2008-10-11*
- *Diagnóstico de las necesidades de intervención en la renovación del parque edificado de La Comunidad Autónoma del País Vasco. 2011*
- *Concurso restringido: complejo deportivo acuático en el recinto del parque olímpico. 2002*
- *Plan director de la Vega baja de Toledo. 2010*

¹⁰⁹ <https://es.slideshare.net/MartnSainzTrapagaCas/las-ciudades-del-s-xxi-luis-irastorza>

- *Estudio y evaluación de la influencia en la evolución de la disciplina urbanística de la Actividad de SEPES, a través de su difusión en la literatura especializada en los últimos 50 Años. 2009*
- *Proyecto Ecobarrio sector Ebro y sector oeste. 2008*
- *Estudio sobre la ocupación de suelo por usos urbano-industriales aplicado a la Comunidad de Madrid. 2006*

Principales publicaciones:

- *De gerencia de urbanización a SEPES, medio siglo de historia: presencia en las Publicaciones profesionales. SEPES entidad pública empresarial de suelo, 2009. ISBN 978-84-613-5767-3*
- *Il significato urbanistico de la legislacione del suolo: verso un nuovo modello urbano de una nuova visione della pianificazione. Città in trasformazione: l'esplosione urbana di Madrid.137, Aracne Editrice s.r.l. Roma,04/2008. ISBN 978-88-548-1737-1*
- *Madrid centro: división en barrios funcionales. Cuadernos de Investigación Urbanística.50, Instituto Juan de Herrera, 2007.ISSN 1886-6654*
- *Áreas vulnerables en el centro de Madrid. Cuadernos de Investigación Urbanística.53, Instituto Juan de Herrera, 2007.ISSN 1886-6654*

Artículos en revistas nacionales y extranjeras:

- *Análisis de la situación actual de la regularización urbana en América Latina: la cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú. Revista invi.25 - 68, pp. 121 - 152. (Chile): 05/2010. disponible en internet en:*

<<http://revistainvi.uchile.cl/index.php/invi/index>>. Issn0718-1299

- *Calidad de vida y medio ambiente urbano. Indicadores locales de sostenibilidad y calidad de Vida urbana. Revista invi.24 - 65, pp. 79-112.Instituto de la vivienda, Facultad de arquitectura y urbanismo, Universidad de Chile,05/2009. ISSN 0718-1299*

Líneas de investigación:

- *Sostenibilidad, barrios vulnerables, cohesión social, diseño urbano sostenible.*

Resultados de la entrevista:

La entrevista tiene lugar sin seguir el guion planteado. Tras exponer el tema de investigación de la tesis, el entrevistado plantea su idea acerca del tema:

- Desde los años 73-78 el planeamiento era totalmente ortodoxo, sin considerar el valor del suelo agrario, trabajando sobre fotografía aérea (recomienda la lectura del estudio de Naredo sobre la ocupación de los suelos agrarios¹¹⁰). Existía preocupación por los suelos de vega, pero no por los suelos agrícolas ni áreas arboladas. El territorio estaba muy acotado.
- Con la globalización lo que importa es la creación de dinero financiero y deuda. El Análisis Territorial tendría interés si las economías fuesen locales. Señala el estudio de Enrique Porto en el que justificaba que era más rentable que todo fuese edificable¹¹¹.
- Los Planes Generales son herramientas al servicio del sistema inmobiliario.
- A nadie le importa el estudio de las cosas, el urbanismo se mueve motivado por intereses económicos y políticos.
- En el ámbito instrumental la Ley del suelo de 2008 es igual que la del 98

¹¹⁰ Naredo, J.M. y García Zaldívar, R. (2008). Estudio sobre la ocupación de suelo por usos urbano-industriales, aplicado a la Comunidad de Madrid. <http://habitat.aq.upm.es/oscarn/aoscam-3.pdf>

¹¹¹ Porto, E. (2003). Revista Práctica Urbanística. Artículo sobre la aplicación transitoria del método residual dinámico de la Orden Eco/805/2003. <http://www.reurbanismo.es/articulos/enrique-porto-re/>

- Recomienda artículo de Mariano Vázquez y Hernández - Aja sobre “La Teoría de la Decisión”¹¹² y una tesis de Isabel González (“Una aproximación a la definición de variedad urbana: aplicación al análisis urbanístico de tres barrios madrileños”) y Nuria Benach (“Ciutat i producció d'imatge: Barcelona 1979-1992”).
- Considera que, desde la academia, los arquitectos reciben formación sobre el análisis territorial pero que depende mucho de los profesores.

Otra bibliografía recomendada:

- Agustín Hernández Aja y Mariano Vázquez Espí: “Urbanización contra sostenibilidad” — Boletín CF+S, no 44, 2010a. (ISSN 1578-097X)
- Mariano Vázquez Espí: “Pensar el territorio desde las perspectivas ecológica, social y económica” — Boletín CF+S, no 45, 2010b. (ISSN 1578-097X)
- Mariano Vázquez Espí: “La descripción de la insostenibilidad, 1945-1973” — Boletín CF+S, no 46, 2010c. (ISSN 1578-097X)

¹¹² Hernández Aja, Agustín y Vázquez Espí, Mariano (2010). Clasificación multicriterio: una regla simple para tratar problemas complejos. "sustentabilidad(es)", v. 1 (n. 2); pp. 192-209. ISSN 0718-8846.

6.2.3.3 Entrevista a Enrique de la Villa Polo

Reseña biográfica:

Técnico de la administración. Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid. Profesor asociado de Urbanismo de la Escuela de Arquitectura de Madrid.

Formación académica:

- *Arquitecto Superior, (E.T.S.A.M., Universidad Politécnica de Madrid), mayo 1992. Especialista en Derecho y Gestión Urbanística (Fundación San Pablo, Valladolid) junio 1998. Especialista en Conservación y Restauración del Patrimonio Arquitectónico y Urbano (E.T.S.A.M., Universidad Politécnica de Madrid) mayo 1994. Suficiencia Investigadora. Programa sobre Periferias, Sostenibilidad y Vitalidad Urbana del Departamento de Urbanística*

Cursos que imparte:

- *Planeamiento Urbanístico. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la E.T.S.A.M. Universidad Politécnica de Madrid.*
- *Bases Ambientales de la Planificación Territorial. Licenciatura en Ciencias Ambientales. Escuela Politécnica de Enseñanza Superior. Universidad Politécnica de Madrid.*
- *Marco jurídico del Planeamiento Master Oficial en Planeamiento Urbano y Territorial. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la E.T.S.A.M. Universidad Politécnica de Madrid.*

Experiencia profesional más destacada:

- *Funcionario de Carrera del Cuerpo Especial de Arquitectos e Ingenieros desde el 12 de diciembre de 2002 de la Comunidad de Madrid.*
- *Técnico de Apoyo del Área de Planeamiento y Control de la Zona Sur y Este de la Dirección General Urbanismo de la Consejería de Medio*

Ambiente y Ordenación del Territorio desde el 23/02/2007 hasta la fecha.

- *Técnico de Apoyo del Área de Planeamiento de la Dirección General de Evaluación Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio desde el 12/12/2002 hasta el 22/2/2007.*
- *Arquitecto Municipal del Ayuntamiento de Peñafiel (Valladolid). Con vinculación laboral, desde el 1 de julio de 1995 hasta 1 de julio de 2002.*
- *Socio del estudio “+4 arquitectura y urbanismo” . Desde mayo de 1995 hasta diciembre de 2002.*
- *Consultor asesor de “ICN ARTEA consultores en ciudades patrimonio y turismo”. Desde junio de 1999 hasta diciembre de 2002.*

Principales publicaciones

- *Aspectos críticos de la Evaluación Ambiental de Planeamiento Urbanístico”. CIU. Cuadernos de Investigación Urbanística. Nº82. Madrid 2012.*

Líneas de investigación.

- *Integración de los Espacios Agrarios Periurbanos en la Planificación Urbana y Territorial desde el enfoque de los Servicios de los Ecosistemas. PAEc-Sp. Proyecto i+d referencia CSO2011-29185.*
- *Eficacia y Aspectos Críticos de los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica aplicados sobre Instrumentos de planeamiento. Tesis doctoral en proceso de elaboración*

Resultados de la entrevista:

- El entrevistado considera que éste proporciona las herramientas y mecanismos suficientes para hacer el análisis del territorio, aunque existe un fallo que es la generalidad de las instrucciones y sobre todo de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) genérica para todos los planes y programas y no exclusiva para los planes urbanísticos. La ley 9/2006 es un mecanismo excesivamente genérico, poco concreto que se ha trasladado al planeamiento urbanístico.
- Los ayuntamientos tienen una visión concreta de lo que quieren para su

territorio y esa idea es matizada por los criterios técnicos del equipo redactor.

- Antes de la EAE, como práctica tradicional, los planes se redactaban a partir de criterios intuitivos y matización de los técnicos.
- Las memorias incorporaban los estudios de análisis del territorio posteriores a la toma de decisiones adaptándolos a éstas.
- La EAE exige estudio de alternativas que definan el modelo.
- La administración ambiental es demoledora en sus argumentos y modificaciones, pero los ayuntamientos pueden o bien asumirlas o bien ignorarlas y entonces comienza la batalla política.
- La EAE consigue mejorar las propuestas, pero siguen haciéndose sin partir del análisis del territorio.
- El análisis del territorio y su incorporación al planeamiento mejora con la evolución formativa de los técnicos y por la mayor conciencia ambiental.
- Se requiere una mayor concienciación de técnicos, políticos y promotores que se conseguirá a partir de la formación académica en las escuelas que forman especialistas: ingenieros, arquitectos, geógrafos, etc. y asumir que el análisis es la clave de la ordenación.
- No se puede especificar demasiado en la legislación porque hay que atender las particularidades de cada territorio. Ni pueden ser demasiado rígidos.
- Siempre priman los criterios políticos frente a los técnicos.
- Los indicadores son útiles en el sentido que obligan a su aplicación y como mecanismo de seguimiento, de referencia. Aunque sea dudosa su aplicación como tal siempre van a servir de referencia de partida.
- La EAE debe integrarse en la legislación urbanística.

- Los equipos redactores deben ser multidisciplinarios porque ingenieros y arquitectos no tienen capacidad suficiente. Cualquiera puede dirigir un plan siempre que tenga una visión integrada de los conceptos del urbanismo y capacidad de coordinación de los diferentes expertos. No es partidario de la creación de un urbanista porque luego se necesitan especialistas de cada rama. La práctica del planeamiento necesita técnicos formados. Se requiere un conocimiento profundo de esa materia.
- La participación pública es interesante como fuente de información, valoración y sanción, pero no garantiza que las decisiones sean mejores. Hay que canalizar bien la participación y aumentar la vinculación de los ciudadanos con el planeamiento.
- El proceso de redacción del planeamiento debe ser participado y los técnicos deben hacer llegar sus propuestas a los políticos.
- Las escuelas están formando a los profesionales que luego ejercerán. Se necesita un cambio generacional, aunque se daba más peso al Análisis del Territorio en el Plan del 96 (4 asignaturas troncales: introducción al planeamiento (análisis del territorio..., base y proyectos, planeamiento: análisis y propuestas, planeamiento territorial) que en el de 2003 (más enfocado a propuestas).
- Debe exigirse un control riguroso de los resultados.
- La política debe dar respuesta al ciudadano.
- La calidad técnica de los estudios es muy variable, pueden ser muy rigurosos pero inútiles porque el planeamiento no los asume al no existir instrumentos que exijan su incorporación justificada en las propuestas.
- La metodología de análisis es necesaria, se ha incorporado la metodología procedente de las matrices de valor del Impacto Ambiental pero el análisis territorial para el urbanismo necesita mecanismos propios.
- Hay información de partida suficiente, aunque la información

socioeconómica es muy genérica. Se hace algo de análisis, pero no se llega a un diagnóstico del que se desprendan criterios y objetivos claros para incorporar a la planificación.

- Se aprende planeamiento con la práctica: arquitecto municipal, interino en la Comunidad de Madrid (en la DG de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid), funcionario de la DG de Urbanismo y Estrategia territorial de la Comunidad de Madrid.
- El planeamiento es una necesidad y un campo de trabajo, pero se requiere un cambio en los mecanismos legales, tradicionalmente enfocados al crecimiento. Ahora no sirven porque los condicionantes son otros.
- Hay que buscar una nueva forma de valorar económicamente el territorio que no sea a través de su clasificación como suelo urbanizable.

6.2.3.4 Entrevista a José Luis Infanzón Priore.

Reseña biográfica:

Director General Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid. Área de Urbanismo y Vivienda Ayuntamiento de Madrid. Profesor ad honorem del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.

Arquitecto urbanista desde el año 1989 y Fulbright Advanced Research, en la School of Architecture, Planning and Preservation. Columbia University año 1991. Director y redactor de proyectos y planes de diversa escala, desde Planes Territoriales, Planes Generales, Planes Parciales, Proyectos de Espacio Público, Proyectos de Edificación y diseño de Mobiliario Urbano. Funcionario del Ayuntamiento de Madrid desde el año 1995 ha sido Subdirector General de Proyectos Singulares del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de Madrid como responsable de los proyectos Madrid Río y Recoletos – Prado hasta mayo de 2011. Actualmente es Director de la Revisión del Plan General de Madrid de 1997. Ha sido profesor invitado de varias Universidades y desde el año 2001 es Profesor Asociado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid.

Resultados de la entrevista:

- Que no se incorpore el Análisis Territorial al planeamiento es en parte por el alto coste que supone realizar estudios de calidad.
- Los políticos relegan las conclusiones del Análisis Territorial a otros intereses.
- Siempre ha trabajado con geógrafos, empezó en la parte analítica de la Ordenación del Territorio.
- No existe una formación específica de cara al análisis del territorio ni existe el territorio como tal en la disciplina de arquitectura.
- Plan del 96/2001 empieza el primer curso de OT: asignatura territorio. Que ahora ha desaparecido como curso y solo hay una asignatura

cuatrimestral en 5 años exclusivamente dedicada al territorio cuando debería dedicarse muchísimo más.

- Los alumnos deberían tener una visión de cómo leer el territorio más que hacer una propuesta. Sólo entender el territorio y analizarlo es una carrera en sí misma. En 4 meses solo se pueden hacer cosas muy básicas.
- Arquitectos e ingenieros son los que más desastres han hecho sobre el territorio. Lo que se conoce se respeta.
- Existe necesidad de formar equipos multidisciplinares.
- La legislación ambiental ha mejorado mucho respecto a lo que pasaba hace años.
- Aun así, existen criterios prevalecedores (economía y las intervenciones sectoriales: grandes infraestructuras)
- Prima la lógica de la movilidad: de las personas, de la información, de los capitales. Los procesos son más rápidos y se requieren criterios para que puedan pasar esas cosas.
- El Análisis del Territorio tiene que ser dinámico, que permita valorar los cambios. Necesidad de indicadores.
- Señala la importancia de las políticas sectoriales en la configuración del territorio (Ej.: importancia de las políticas sectoriales de reducción de las cuotas lecheras en el paisaje asturiano). Las áreas metropolitanas son encima más cambiantes.
- Ej.: los ingenieros tienen requerimientos técnicos y económicos que hacen que las intervenciones no puedan adaptarse a patrones morfológicos (Ej.: radio de curvatura del AVE)
- De su experiencia ha aprendido que hay que reequilibrar los parámetros

cuantitativos y los cualitativos.

- Los planes son escrupulosamente cumplidores de la ley, pero no están bien distribuidos. La urbanística no está regulada.
- Los técnicos de la administración deberían permanecer más tiempo en sus puestos. No cambiar de área cada 4 años.
- El interés político es permitir una mayor flexibilidad de usos a través de una política desreguladora.
- No interesa el territorio porque no se conoce: se requiere educar.
- En cuanto a la participación destaca la presencia de movimientos sociales sectoriales que defienden intereses particulares sin una visión holística del territorio. Pero sí aportan información de utilidad sobre problemas (ej.: las asociaciones de vecinos saben las carencias de los barrios, los problemas de equipamiento, fronteras, etc.). la participación complementa, es útil y efectiva.
- En el caso de la revisión del Plan General: se han organizado sesiones temáticas con representación de varios grupos, con una duración de 2-3 horas, más un espacio virtual como canal para sugerencias. No ha habido mucha respuesta por parte de los representantes sectoriales (sólo pequeños informes del Colegio de Arquitectos, de la Federación regional de asociaciones de vecinos de Madrid (FRAVM) y de Izquierda Unida (IU). Limitada participación en las sesiones del curso organizado por el Dpto. de Geografía en La Casa Encendida sobre la Revisión del Plan General. No hay interés sobre el planeamiento. La respuesta es muy baja respecto al esfuerzo titánico que supone promover la participación pública. Bien por desconocimiento del Plan General, por falta de cultura territorial.
- Se hacen trabajos interesantes, como el Plan Madrid Centro, de carácter estratégico, encargado por el Ayuntamiento de Madrid y con participación de grandes expertos en urbanismo, y permanece guardado en un cajón, porque no tiene carácter normativo.

- La Ley del Suelo debería cambiar para exigir planes territoriales vinculantes, planes estratégicos que definieran el modelo territorial. Necesidad de incorporar visión supramunicipal.
- Recuperar la cascada de planeamiento para evitar los riesgos del localismo.
- Los estudios son de calidad, pero sin una visión holística: eso es lo que se debe exigir al director del plan.
- A nivel profesional geógrafos y arquitectos son expertos en territorio ya que ingenieros tienen una visión más sectorial. Los primeros en análisis, los segundos en propuestas.
- Cultura: falta el sentido de lo público. Se consigue con educación y con el desarrollo de una cultura de la sociedad, de civismo.
- La participación permite además verificar teorías o cosas que ya se intuían.
- El equipo técnico debe aportar claridad y objetividad, pero es difícil separar cuestiones técnicas y políticas.
- El plan debe ser un motor para reactivar la economía. Para ello se requiere flexibilidad limitada, basada en indicadores y participación.
- Una estrategia territorial quita poder: poner en valor el territorio como activo económico. Hay que quitar el valor económico del suelo urbanizable. Ej.: en Holanda el suelo no es urbanizable, tienes que solicitar el derecho a construir.

6.2.3.5 Entrevista a Mariano Oliveros Herrero

Reseña biográfica:

Subdirección General de Evaluación Ambiental Estratégica del Planeamiento Comunidad de Madrid desde julio 2015. Subdirector General de Evaluación

Ambiental del Planeamiento junio 2010-julio 2015. Jefe de Área de Análisis Ambiental Comunidad de Madrid junio 2005-julio 2010. Técnico ambiental junio 2002-julio 2005.

Doctor en biología, bioquímica y biología molecular.

Autor del artículo: “La evaluación ambiental estratégica en la Comunidad de Madrid.” En la revista Evaluación Ambiental (2011)

Resultados de la entrevista:

- Documento de bases estrategia territorial del año 1996: era un documento serio de partida para el planeamiento que se quedó paralizado.
- En Madrid las infraestructuras dibujan el territorio de manera previa: condicionan.
- Falta intención política, no hay interés alguno.
- El análisis territorial se incorpora como reacción a las propuestas en vez de ser intencionada la incorporación del territorio en las decisiones.
- No existe conocimiento ni valoración del territorio.
- Madrid es un caso peculiar. No se quiere la estrategia territorial.
- No existe debate público como en otros países.
- Las alegaciones a los planes cada vez están mejor fundamentadas (consecuencia de una mayor cultura).
- La realidad en los pueblos es muy ajena (interesa lo propio y no lo común) al interés general.
- La legislación ambiental ha forzado que se incorpore a posteriori, sin existir un enfoque global por la ausencia de documento estratégico.
- No hay una visión global del territorio: planeamiento limitado a los límites municipales.

- Se han aportado justificaciones peregrinas y memorias informativas con poca base científica. Desde el 2002 se ha paralizado y se han aprobado muy pocos planes.
- La EAE no ha contribuido a la valoración integral del territorio, no sirve para ello. No hay criterios ni guías de referencia.
- La ley del suelo 2008 ha permitido mayor flexibilidad.
- Las administraciones son entes independientes: (Ej.: la Dirección General de Evaluación ambiental y la Dirección General de urbanismo y estructura territorial muestran celo competencial que perjudica la toma de decisiones. Ha mejorado al moverse al mismo edificio.
- Ni la legislación ni el gobierno pretenden esa unificación o integración.
- Difícil realizar un documento de estrategia territorial: demasiados intereses particulares y ausencia de cultura del territorio
- Si la iniciativa parte de los pueblos es muy difícil que sea coherente.
- Ej.: el caso de Brunete y su modificación por el informe ambiental¹¹³.
- Ante la falta de criterios superiores, desde la Dirección General de

¹¹³ El Consejo de Gobierno de la Comunidad aprobó en 2008 el nuevo Plan General de Ordenación Urbana –PGOU– de Brunete, tras reducir en 15.000 el número de viviendas del futuro crecimiento urbanístico de la localidad, al pasar de las 27.000 viviendas previstas a 12.000 viviendas, de las que el 50% serán protegidas. Este PGOU sustituye al aprobado en 1980 y muestra sensibilidad hacia el cuidado del medio ambiente, con un crecimiento de baja densidad en el que los edificios no superarán las tres alturas más ático, y dispondrá de una amplia superficie en parques y jardines. Califica como suelo protegido por razones medioambientales el 68% de las 4.900 hectáreas de extensión

municipal.http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Actualidad_FA&cid=1142425734171&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura

Evaluación Ambiental se permitían justificaciones económicas y políticas.

- Ahora se ve una cautela extrema en el planeamiento: el desarrollo exacerbado fue fruto del momento.
- No parece que sea un problema de formar a técnicos, ni de tener mejores instrumentos o información (que ayudaría) pero el problema básico es el modelo económico.
- El planeamiento debería integrarse en la EAE (Ej.: Valencia)
- Es partidario de la flexibilización, pero con visión territorial.
- La EAE ha restringido y ha concienciado, pero se necesita una ordenación del territorio.
- La participación pública se está transformando, cada vez más activa y con capacidad de intervención (Torrelodones y Galapagar: oposición al Plan General).
- La calidad está mejorando a través de especialistas. Estudios del territorio son más serios.
- Las decisiones se toman previamente y los informes justifican. Ej. Navacarnero: el Plan General tuvo un efecto crítico. Se restringió el crecimiento por criterios ambientales.
- Los problemas no son de formación de los técnicos.
- El entrevistado es biólogo de formación y sacó la oposición. No está planificado por parte de la administración tener un equipo multidisciplinar y especialista en planificación. Aspectos positivos de esto: te pones las pilas para aprender. Negativo: no existe equipo.
- Es partidario de un órgano único acreditador de la calidad del planeamiento.

6.2.3.6 Entrevista a Antonio Font

Reseña biográfica:

Catedrático de Urbanística, del Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Escuela de Arquitectura del Vallés, en la Universidad Politécnica de Catalunya. Laboratorio de Urbanismo de Barcelona de la Cátedra de Urbanística de la Escuela de Arquitectura de Barcelona, dirigida por el profesor Manuel de Solà-Morales Rubió. Tesis Doctoral: "Metodología de planeamiento y Ley Urbanística en España 1956-1976". Premio Nacional de Urbanismo, 1983 (Ciudades Medias) en colaboración. Premio Nacional de Urbanismo, 1983 (Reforma Interior) en colaboración. Autor de diversas publicaciones:

- "El Proyecto de un lugar". Fundación Politécnica, 1999 (coeditor).
- "La Construcción del Territorio Metropolitano". Área Metropolitana de Barcelona, 1999 (coautor).
- "Vivienda, innovación y proyecto". COAC. Barcelona 2000 (coautor).
- "Espacios de oportunidad y proyecto urbano". Fundación Politécnica 2002 (editor y coautor).
- "Planeamiento urbanístico: de la Controversia a la Renovación". Diputació de Barcelona, 2003 (editor y coautor).
- "L'explosió de la Ciutat / The explosion of the city". COAC y Fórum Universal de las Culturas. Barcelona 2004 (editor y coautor). Versión italiana "L'esplosione della città". Editrice compositori, Bologna 2005. Versión en castellano e inglés. Ministerio de Vivienda, Madrid 2007.
- "Los territorios del urbanista". Master UPC en Proyección Urbanística. Barcelona 2005 (editor y coautor)
- "Transformacions urbanitzadores 1977-2000 en l'Àrea i la Regió Urbana de Barcelona". Área Metropolitana 2006 (coautor).
- Ha publicado también trabajos en LOTUS INTERNATIONAL, URBANÍSTICA, TERRITORIO, ÁREA VASTA, CIUDAD Y TERRITORIO, QUADERNS D'ARQUITECTURA i URBANISME, ARQUITECTURAS BIS, URBANISMO; referencias en CASABELLA, TOPOS, URBANISMO, CEUMT, etc.

Autor de diversos planes entre los cuales a destacar

- *Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) "La Ciudad Aeroportuaria de Barcelona. El proyecto de un enclave metropolitano de centralidad", 2002-2003*
- *Plan Director Urbanístico de las Áreas Residenciales de Tarragona Institut Català del Sòl (INCASOL), 2008-2009*
- *Redacción Planeamiento derivado del Área Residencial Estratégica POU BORONAT (Tarragona) Institut Català del Sòl (INCASOL), 2008-2009*

Resultados de la entrevista:

- En cuanto al análisis territorial no debiera existir una ruptura entre análisis y proyecto. Son dos conceptos indisolubles. El análisis debería ser permanente y no seguir un proceso cíclico como el que se plantea en la metodología tradicional.
- No parece oportuno ni necesario redactar un manual, “no es tiempo de manuales” ante la situación tan cambiante de la realidad territorial. La manualística no sirve porque no existen problemas determinados, sino que cada espacio territorial posee una singularidad que la caracteriza.
- La participación es una herramienta imprescindible, aunque limitada al ser difícil dar respuesta a la diversidad de intereses colectivos. Aunque se están haciendo grandes avances. Al menos en Cataluña, la Sociedad Catalana de Ordenación del Territorio edita cada diez años una publicación que recoge los conflictos que han trascendido (Planes de los Ayuntamientos Democráticos).
- En las escuelas de arquitectura la enseñanza está muy ligada a la intervención arquitectónica pero muy ocasionalmente se tratan los aspectos ligados a la ciudad (algo más) y al territorio (menos) que quedan relegados a estudios de posgrado. No hay tiempo en los planes de estudio para esos contenidos. No obstante, depende de la escuela, la del Vallés es característica por especializarse en esa visión territorial.
- En cuanto al marco legislativo, la ley va siempre a posteriori de las

necesidades, así que siempre resultará obsoleta. Sobre una misma ley se pueden hacer planes buenos y planes malos.

- Se requiere más práctica, más investigación, más coyuntura, instrumentos adaptados a la nueva territorialidad. Más flexibilidad dentro de cierta rigidez. Se requiere una tercera vía: máxima flexibilidad para abordar escenarios inciertos con criterios más generales (ej.: esquemas franceses directores de cohesión territorial) con planes de acción más corta con derechos y obligaciones circunscritos temporalmente a una legislatura. En España el sistema es el contrario, se establecen y anticipan los derechos y obligaciones que luego son impagables.
- La creación de un organismo acreditador de la calidad no tiene sentido puesto que ya existen organismos que teóricamente deberían dedicarse a ello como son las “Comisiones de urbanismo” en Cataluña.
- El sistema político debería intentar entender la realidad y adaptarse a ella. En Cataluña el periodo 2003-2011 muy bueno para la ordenación del territorio. Al nuevo gobierno no le interesa absolutamente nada.
- Cuando se comprenden los nuevos problemas aparecen nuevos instrumentos. Ej.: Francia, las unités d’agglomeration, sistema de impuestos por unidad de conurbación.
- Hay que acabar con la visión localista e incorporar los problemas sectoriales. Los proyectos transversales (Ej.: una autovía) nada tiene que ver con los procesos locales que son los que tradicionalmente ha hecho frente la tradición urbanística (Giuseppe Matéis).
- En Cataluña se plantea una Ley Metropolitana que pretende realizar un Plan General para los 36 municipios del área metropolitana de Barcelona, lo cual es inviable política y técnicamente. El planeamiento debe buscar unidades funcionales.
- La planificación estratégica tampoco es la solución ya que son planes

socioeconómicos que se convierten en una carta a los reyes magos sin concreción física alguna. Para eso están los planes urbanísticos.

- El plan general en sistemas metropolitanos no se entiende. No se defiende la desaparición de los ayuntamientos sino la aproximación supramunicipal al territorio.
- Tampoco tiene sentido el centralismo porque el planeamiento cuanto más cercano al usuario mejor.
- La creación de un grado de urbanista no tiene sentido. La tradición anglosajona y europea es diferente. Lo que hay que exigir es un compromiso de las diferentes disciplinas en el compromiso territorial indiscutible. El trabajo transdisciplinar.
- Remite a Ricard Pié: La crisis de la arquitectura española. Se debe buscar una nueva especialización que desde su especialidad afronte la realidad.
- Geógrafos y arquitectos están más dotados para la realidad física, entendemos los planes.
- En cuanto a la racionalidad científica del planeamiento es algo cambiante. No es lo mismo la racionalidad que se exigía para el plan de Nueva York del 29 que para el actual Plan de Marsella.
- Remite a Manuel Solá: De la planificación a la coordinación. Los instrumentos han de adaptarse a los cambios de la sociedad. Los paradigmas cambian con la sociedad.
- No tiene sentido la fragmentación del plan como tal en Memoria Informativa y Justificativa.
- El análisis territorial seguramente existe en todos los planes, aunque no se explique formalmente.

6.3 Principales resultados del capítulo

El ejercicio de análisis cualitativo planteado para la presente investigación ha dado como resultado opiniones de gran interés y gran valor para la investigación.

La opinión de los expertos encuestados y entrevistados, así como diversos autores de la bibliografía analizada, respaldan que debe ser rechazada la teoría de quienes defienden que el análisis del territorio no es necesario para el desarrollo de la práctica urbanística, y que es suficiente con otros criterios para la definición de propuestas.

Queda así ratificada la hipótesis parcial de que la falta de voluntad política ha sido una de las causas que explican las deficiencias en la incorporación del análisis territorial al planeamiento..

De las entrevistas se corrobora que, en general, el conocimiento del territorio se “sustenta” en una serie de datos urbanísticos o compendio de información sin análisis alguno. Es un seudoanálisis, elaborado a posteriori de la toma de decisiones y utilizado en muchos casos para justificar las mismas. La tradicional desconexión entre el análisis territorial y las propuestas pone de manifiesto la necesidad de abordar cambios que garanticen su integración en la práctica urbanística.

El análisis territorial debe atender a la singularidad territorial de cada espacio a ordenar, debe ser constante en el tiempo, permitiendo la integración de sus resultados de forma permanente y actualizada. Para ello se requiere una mayor transparencia informativa y sistematización de los datos que permita su tratamiento de manera informatizada, pero siempre con un experto en territorio detrás.

El análisis territorial debe superar las aproximaciones sectoriales que lo han caracterizado hasta ahora y realizarse desde una perspectiva integradora en la que prime la interdisciplinariedad. Para ello, hay que mejorar la técnica y el conocimiento. Sin dejar de contar con los especialistas en cada materia,

imprescindibles para un análisis riguroso, es necesaria la coordinación de un experto en análisis del territorio.

Los marcos legislativos en España, derogados y vigentes, han condicionado y condicionan la práctica del análisis, resultan rígidos en cuanto a contenidos y métodos de validación entre las conclusiones del análisis y su repercusión en las propuestas. Se requiere incorporar nuevas variables al análisis para diagnosticar la realidad territorial actual. Temas relativos a movilidad, capital humano, percepción del territorio, estructura de redes sociales, régimen de gobernanza, cambio climático, etc. son nuevos elementos a incorporar en el análisis que habrá que definir en función de cada caso. Para ello es fundamental el conocimiento aportado por la participación pública.

Junto con estas propuestas es fundamental una mayor educación sobre el territorio y sus valores a todos los niveles y un cambio en la voluntad política que incorpore el valor del territorio a sus criterios de actuación, exigiéndose un mayor control por parte de las Administraciones competentes. Se requiere un mayor compromiso intelectual y disciplinar con la realidad territorial actual. Es necesario divulgar las ventajas de la toma en consideración del resultado del análisis del territorio en la práctica urbanística. Para ello se podrían utilizar indicadores que permitan cuantificar los beneficios detectados de forma clara y retroalimentar el análisis.

Estas conclusiones validan la hipótesis de partida planteada, centran las diferentes líneas de análisis de la investigación e invitan a proponer cambios metodológicos que promuevan la mejor incorporación del análisis territorial en el planeamiento urbanístico.

7 CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Estas conclusiones pretenden dar respuesta a los interrogantes planteados al inicio del proceso y se vinculan a los objetivos de investigación previamente establecidos. A través de la discusión de las hipótesis parciales se ha llegado a la validación la hipótesis principal.

En las conclusiones se ratifica la hipótesis de partida en cuanto a las deficiencias de la aplicación del análisis territorial en el planeamiento urbanístico y sus causas. De dicho diagnóstico se desprenden una serie de propuestas cuyo objetivo último es contribuir a la mejora de la práctica urbanística a través de la puesta en valor del análisis territorial como elemento de racionalidad científico técnica sobre el que sustentar las propuestas.

7.1 Conclusiones

El análisis territorial en el planeamiento urbanístico y territorial es considerado un elemento imprescindible en la práctica urbanística, como herramienta elemental para la toma de decisiones con criterios de racionalidad territorial, según las bases teóricas de la disciplina y su desarrollo normativo, pero en la práctica no se utiliza correctamente. El marco normativo, el propio ejercicio de la práctica y la voluntad política son elementos determinantes, y con muchos matices, en su consideración.

Se recoge la opinión de que el análisis territorial tiende a responder más a un listado de contenidos prefijados en la legislación o por el cliente, que a una visión específica de las dinámicas de un territorio (1) y se llama la atención sobre la sustitución de profesionales con conocimientos adecuados para el análisis del territorio por técnicas y programas estadísticos (GIS) que no aportan el análisis requerido (1).

La Ley Estatal de Suelo ha ido adaptando sus desarrollos preambulares en función de la coyuntura política, económica y cultural, introduciendo aquellas modificaciones oportunas para favorecer o limitar la actividad urbanística sin

trascender cambios en el desarrollo normativo. Se mantiene la misma estructura desde su institucionalización en 1956 con la aprobación de la primera Ley de Suelo.

La variable de sostenibilidad como objetivo prioritario del planeamiento no se introduce hasta la Ley de Suelo de 2007, una vez aprobados numerosos planes urbanísticos sobredimensionados respecto a las necesidades reales de vivienda con consecuencias sobre el territorio en términos económicos, sociales y ambientales, nefastas e insuficientemente valoradas.

En cuanto al marco normativo a escala autonómica, tan sólo nueve¹¹⁴ de las diecisiete Comunidades Autónomas han desarrollado reglamentos de desarrollo de la Ley de Suelo propios. Todos ellos mantienen la misma estructura del Reglamento de Planeamiento de 1978 y tan sólo tres desarrollan instrumentos propios para el desarrollo de la actividad¹¹⁵. El resto introduce alguna modificación en las fases de información, análisis y diagnóstico que generalmente consisten en ampliar las variables a analizar (riesgos naturales, estudios de tráfico y movilidad, justificación y procedimiento de obtención y análisis de los datos de partida, inserción de criterios de sostenibilidad ambiental y social¹¹⁶, exigencia de indicadores¹¹⁷, de la variable calidad de vida o la inclusión de una Memoria Social¹¹⁸).

¹¹⁴Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla La Mancha, Castilla León, Cataluña, Navarra y Valencia

¹¹⁵ Decreto 54/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento (NOTEPA), Decreto 178/2010, de 1 de julio, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento de Castilla La Mancha, Documentos Técnicos para homogeneizar el contenido de la documentación de los planes municipales de la Consejería de Ordenación del territorio del Andalucía.

¹¹⁶ Variables exigidas en el Reglamento de Planeamiento de Aragón al que hay que añadir las mejoras introducidas por el Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón y el decreto 54/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento (NOTEPA)

¹¹⁷ Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias

Como innovaciones metodológicas, cabe señalar las mejoras propuestas en Andalucía mediante el desarrollo de un Documento técnico para la redacción de planes urbanísticos (Véase Anexo IV), que además de detallar ampliamente el contenido de las fases de información, análisis y diagnóstico¹¹⁹, propone la introducción de dos fases optativas iniciales. La primera para establecer las bases metodológicas y operativas (Programa de Trabajo) y la segunda (Documento previo. Problemas urbanísticos, criterios y objetivos de ordenación), para generar un primer debate que permita dirigir las actuaciones prioritarias, la identificación de problemas e incluso orientar y depurar la información urbanística. En su revisión de 2012, la Ley de ordenación urbanística de Andalucía refuerza además los mecanismos de participación ciudadana, promueve la inclusión de unas bases orientativas de costes derivados de la urbanización, simplifica la tramitación administrativa de los informes sectoriales y exige la necesidad de realizar un seguimiento de la sostenibilidad ambiental y económica con carácter cuatrienal y una mayor vinculación con los instrumentos de ordenación territorial y sectorial. Medidas todas ellas ejemplarizantes para el resto de CCAA y que se pueden considerar elementos de decisión adicional para ayudar a incorporar una mayor racionalidad en las decisiones urbanísticas. Pero dada su reciente aprobación se debe esperar a su aplicación práctica para juzgar el éxito o fracaso de las novedades aportadas.

¹¹⁸ Decreto 305/2006 que aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo 10/2004 de Cataluña.

¹¹⁹ Se exige la referencia del análisis al ámbito metropolitano, estudios sectoriales (turismo, tráfico, movilidad, mercado de suelo, vivienda, etc. y la valoración y diagnóstico de la problemática urbana a partir de las conclusiones globales de la información urbanística, un diagnóstico sectorial e integrado, la estimación de tendencias del desarrollo urbano, el análisis de condiciones al crecimiento urbano, la previsión global de población por grupos y con relación a la estructura urbana y las tendencias de las demandas con incidencia territorial.

El modelo andaluz, más detallado y adaptado a la singularidad territorial, facilita al equipo redactor una guía metodológica de amplio desarrollo en cuanto a nivel de concreción de los contenidos y metodología de análisis de la información requerida para la justificación de un plan general, que teóricamente limitaría la discrecionalidad del equipo redactor a la hora de justificar el modelo territorial propuesto.

Otro ejemplo de buenas prácticas sería el de Aragón, que además de ampliar y actualizar el contenido del Reglamento de desarrollo de la Ley, aprueba la Norma Técnica de Planeamiento (NOTEPA). Ésta se redacta con el objeto de promover la simplificación de la acción urbanística de los municipios del territorio aragonés, junto con la garantía de los principios de transparencia y publicidad en esta materia; facilitando el acceso público a la ordenación urbanística y coordinando los diferentes sistemas de información urbanística de las Administraciones con competencias en la materia.

También Castilla La Mancha ha desarrollado una Norma Técnica de Planeamiento, Aprobada por Decreto 178/2010, de 1 de julio, con el objetivo de conseguir un grado de homogeneidad y calidad suficiente que facilite no sólo su redacción, tramitación, y posterior aprobación, sino también, y muy especialmente, su más amplia divulgación y acceso así como su integración en la Infraestructura de Datos Espaciales de Castilla La Mancha.

Sin embargo, salvo estas excepciones puntuales, el marco legislativo estatal y autonómico en materia de urbanismo mantiene la misma estructura documental y procedimientos administrativos para su tramitación que en el momento de su institucionalización, resultando rígido y obsoleto para dar cabida a las nuevas demandas del planeamiento.

A esta rigidez hay que sumar la disparidad normativa excesiva que dificulta su comprensión y correcta aplicación, por parte de expertos y ciudadanía, lo que redundaría en una evidente inseguridad jurídica para todos y un alejamiento de la ciudadanía.

A lo largo de los sesenta años de práctica, el análisis territorial, concebido según las bases epistemológicas de la ciencia urbanística, como el elemento técnico sobre el que se han de sustentar las propuestas de planeamiento, no ha desempeñado este papel, siendo normalmente manipulado para la

justificación de propuestas interesadas. Las determinaciones de los planes han estado motivados por criterios de índole política y económica, orientados a resolver problemas urbanos con cierto carácter de “urgencia”, relegando las demandas populares y el cientificismo a un segundo plano.

El esquema de trabajo secuencial que se deduce del desarrollo normativo ha favorecido una interpretación esquemática y deductiva del proceso de adopción de decisiones que no se ha adaptado a la realidad compleja que condiciona el proceso de planificación urbana para identificar y resolver los problemas. No da cabida a la retroalimentación de conocimiento ni a la consideración de los resultados de la participación pública. Las decisiones se toman a priori y son luego justificadas utilizando métodos cuestionables desde el punto de vista científico. La larga reflexión sobre nuevas formas, estilos, métodos y técnicas de planeamiento que ha tenido lugar desde la institucionalización de la ciencia urbanística no acaba de tener la traslación operativa necesaria para revertir el modelo.

El marco legislativo autonómico ha incorporado, como regla general, el nombre de «Memoria Informativa», heredado de la Ley de Suelo de 1956, para el documento en el que teóricamente se ha de recoger el diagnóstico del análisis territorial obtenido a partir de las conclusiones de la denominada «información urbanística». Esto supone una insuficiencia terminológica que ha devenido en insuficiencias de método. Como es de sobra sabido, la información no es válida en sí misma, sino que requiere de un análisis que genere conocimiento y permita elaborar un diagnóstico coherente con la finalidad del trabajo y, en este caso, establecer unos criterios y líneas de actuación de los que habrán de salir las propuestas de ordenación territorial.

Los contenidos correspondientes a la llamada «información urbanística», descritos en el Reglamento de Planeamiento de 1978, pretenden contener todos aquellos elementos de la estructura territorial que deben ser considerados en la planificación. Sin embargo, este índice de contenidos, considerado de mínimos, y no de máximos como ocurre en un elevado número de planes, resulta excesivamente generalista y carente de unos objetivos y una

metodología de análisis suficientemente precisos para garantizar la elaboración de un diagnóstico riguroso¹²⁰. Conocer todas las variables que intervienen en la configuración de un territorio es una tarea prácticamente imposible dada la gran complejidad del propio objeto de estudio, en la que intervienen elementos, de índole física, política, social, económica, funcional, de carácter permanente y/o temporal, con diverso grado de interrelación y/o más o menos predecible. No basta con identificar las variables que intervienen en la configuración del territorio si no que es necesario determinar cómo inciden en el mismo y qué implicaciones se derivan de su modificación. La metodología para la elaboración de planes urbanísticos debería exigir una aproximación integral al análisis del territorio frente a planteamientos descriptivos y parciales en los que el análisis y diagnóstico científico es despreciado. Los instrumentos de análisis disponibles en la actualidad son adecuados y cada vez más sofisticados pero el problema es la falta de intencionalidad o de conocimiento para utilizarlos adecuadamente para el fin requerido.

La dinámica demográfica, a pesar de ser un componente estructurante de cualquier territorio no se estudia con suficiente capacidad técnica y rigor científico, lo que provoca previsiones incoherentes con la dinámica real. Ante la ausencia de un instrumento de coordinación interterritorial con una visión estructural que oriente el modelo territorial supralocal, y al no tener argumentos para defender las necesidades de crecimiento a partir de la demanda endógena, los municipios presuponen un crecimiento ilimitado de demanda exógena de vivienda que da lugar a una sobredimensión del crecimiento residencial y de la clasificación de suelo urbanizable que difícilmente servirá para atender y dar solución a los problemas urbanísticos del territorio en cuestión.

El estudio de planes concretos pone de manifiesto la escasa utilización de las técnicas de prospectiva, tanto por técnicos redactores como por gestores y responsables políticos. Cuando se utilizan es frecuente encontrar métodos inadecuados con los consiguientes resultados erróneos, que se adaptan en

¹²⁰ No hay que dejar de señalar que, en ocasiones, son otros instrumentos complementarios de planeamiento (Normas Técnicas, Instrucciones, Recomendaciones, etc.) los que recogen de manera detallada la información que los instrumentos de planeamiento deben analizar.

función de intereses políticos o económicos para justificar, por ejemplo, el crecimiento de viviendas sin límite.

De manera más atenuada que con los estudios de geodemografía, sucede algo parecido con los estudios del medio físico para el planeamiento urbanístico. En muchos casos estos se limitan a trasladar una serie de información ambiental relativa a variables como la climatología, la geología y geomorfología, la hidrología, flora, fauna, espacios protegidos, paisajes, etc. que caracterizan un territorio sin analizar la interacción de estas variables con el modelo territorial propuesto.

Según la aportación de los encuestados, en los estudios de análisis territorial, existe un mayor peso generalizado de los factores económicos y ambientales frente a los sociales y culturales, políticos o macroeconómicos por su difícil aproximación científica, desequilibrio que se ha acentuado aún más por la generalización del concepto de sostenibilidad, orientado exclusivamente hacia la sostenibilidad ambiental, a pesar de considerarse más relevantes los segundos.

Aunque toda generalización es peligrosa y depende de los casos de estudio en concreto, -los analizados en este trabajo permiten corroborar la hipótesis de partida en su totalidad-, que el problema de la deficiencia en la incorporación del análisis territorial no es tanto de la técnica en cuestión sino de la voluntad del profesional y del político implicado, que en muchas ocasiones permite análisis poco rigurosos, sesgados, tendenciosos y carentes de objetividad para justificar decisiones previamente tomadas.

La información objeto de análisis no está guiada por criterios y objetivos que permitan detectar las líneas de actuación adecuadas para la consecución del modelo territorial. A veces el exceso de información oculta la realidad y, en otras ocasiones, la información demasiado sintética o parcial no permite realizar el análisis.

Buena parte de las deficiencias del análisis territorial, como se ha podido corroborar en el estudio de casos, tienen su origen en las dificultades para

disponer de fuentes de información actualizada, comprensible, fácilmente interpretable, accesible, significativa y relevante, científicamente solvente, verificable y reproducible, imprescindible para la toma coherente de decisiones y la evaluación de resultados así como para permitir el seguimiento de la actividad de ejecución urbanística. Tampoco se dispone de indicadores actualizados y homogéneos de desarrollo urbano y territorial sostenible que orienten y permitan controlar la evolución del planeamiento.

El modelo metodológico que se desprende del marco legislativo carece además de la definición y los mecanismos suficientes para controlar la coherencia o justificación de las propuestas de planificación respecto a la dinámica territorial. Si bien el análisis científico-técnico puede no ser el único determinante en la toma de decisiones urbanísticas, éstas deberían ser siempre, cosa que no ocurre casi nunca, contrastadas con el diagnóstico territorial resultante del mismo.

Es común en los planes analizados, su intencionalidad, más o menos explícita, de «demostrar» la necesidad o la conveniencia de provocar enormes crecimientos residenciales con argumentos a todas luces insostenibles. Y ello es así incluso en los planes cuya aprobación es posterior a 2007, en plena crisis y bajo una nueva Ley de Suelo que aboga por la sostenibilidad territorial.

La ausencia de rigor en el análisis territorial y de coherencia en el discurso argumental entre el diagnóstico técnico y la validación de las propuestas facilitan que la planificación urbanística acabe siendo un instrumento arbitrario para proponer, utilizando argumentos falaces y carentes de cualquier fundamento técnico, crecimientos urbanísticos injustificables que sólo atienden a criterios vinculados a la especulación urbanística.

Los gobiernos autonómicos no ejercen la función de control esperada, dando por válidos, y por tanto admisibles dentro de la legalidad, planes irracionales desde un punto de vista técnico, estableciendo en algún caso ligeras imposiciones restrictivas que no suponen un cambio en el modelo territorial.

Son los grupos sociales los que ejercen una mayor presión denunciando la irracionalidad del planeamiento y los tribunales de justicia los que la imponen anulando planes por falta de argumentos técnicos que justifiquen las

propuestas de crecimiento solo amparadas en la discrecionalidad de las decisiones de los poderes locales.

El análisis territorial ha mejorado su calidad y consideración a la hora de fundamentar las decisiones a raíz de la implementación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), que además supone un importante ejercicio de control al planeamiento. Constituye una herramienta esencial para la integración de los principios del desarrollo sostenible en el planeamiento aunque su complejidad reside en dotarlo de las garantías precisas para que todos los intereses públicos (ambientales, sociales y económicos) sean adecuadamente considerados.

La EAE supone la incorporación de nuevos agentes, técnicas y documentos en el procedimiento de elaboración y tramitación administrativa de los planes urbanísticos. Estos cambios metodológicos han supuesto una novedad en cuanto a la integración de otras disciplinas en el planeamiento y en cuanto que constituyen un relativamente novedoso instrumento de control para las irrationalidades urbanísticas aunque en muchos casos, este procedimiento ha pasado a incorporarse como una mera etapa administrativa más que hay que cumplir formalmente para la tramitación urbanística de un plan.

La legislación que actualmente obliga a la realización de estudios de viabilidad y sostenibilidad económica en los instrumentos de planeamiento es relativamente reciente en España no siendo posible analizar la efectividad de su implementación.

En la actualidad no existe ningún mecanismo de control y fiscalización de la actividad planificadora más que el que ejerce la participación pública, la consulta interadministrativa y la administración autonómica encargada de la aprobación última de los instrumentos de planeamiento. En esta situación, los procesos la valoración científico técnica de los resultados del planeamiento y su adecuación a la realidad es totalmente postergada por criterios o intereses de índole política, económica o estratégica.

La debilidad del control social y la reducción del control administrativo a simples requisitos de legalidad, dejan como último recurso las denuncias ante los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo y de lo Penal. Tras denuncias de particulares, sus sentencias condenatorias parecen el único recurso para limitar la discrecionalidad política sobre las determinaciones del planeamiento.

La existencia de un discurso avanzado y bien estructurado que apuesta por el fomento y la incorporación efectiva de la participación ciudadana en la planificación no se ve reflejado en los instrumentos normativos procedimentales, ni está suficientemente exigido por la ciudadanía, carente aún de cultura territorial. .

La realidad pone de manifiesto que los procedimientos de participación pública empleados, difícilmente alcanzan el objetivo deseado. Éstos son poco accesibles para la población por causas diversas entre las que destacan: publicidad del periodo de información pública deficiente, en periodos estivales, plazos insuficientes, documentación técnica de difícil comprensión para el ciudadano no experto, comunicación Administración-administrado excesivamente rígida, etc.

La ausencia de una participación ciudadana efectiva reduce la capacidad de supervisar, intervenir, implicarse y ejercer funciones de control social sobre el aparato de gobierno y bloquea las posibilidades de iniciar o profundizar en dinámicas de aprendizaje y adquisición de responsabilidades. En este tema también se constata la existencia de una reconocida falta de voluntad política y un déficit de cultura participativa por parte de la sociedad.

Desde ciertos posicionamientos ideológicos y técnicos se reclama menor determinación y mayor flexibilidad del Plan como instrumento orientativo, que contenga exclusivamente cuestiones estructurales de carácter genérico, de forma que las determinaciones concretas se puedan desarrollar posteriormente, a través de otros mecanismos, convirtiéndose en un instrumento accesible y descargado de reglamentaciones rígidas que corresponden a otros instrumentos de gestión municipal. Pero un efectivo sistema de indicadores, del que -como ya se ha dicho- carecemos, permitiría un planeamiento dinámico y evaluable permanentemente así como una regulación "flexible".

La emergencia de prácticas territoriales de innovación social al margen de los poderes públicos, de los que existen innumerables iniciativas más o menos consolidadas, se presenta como una alternativa efectiva a los tradicionales procesos de participación pública, que sin embargo no tienen cabida en el marco legal.

El planificador hoy día debe enfrentarse además a la resolución de problemas de índole técnica, funcional, social, económica, política, jurídica, estratégica, de gestión, etc., que forman un campo de actividad amplio y diversificado, de creciente complejidad en los que las ciencias sociales y el carácter analítico e integrador de la disciplina juega cada vez un papel más importante frente a aproximaciones excesivamente técnicas y/o parciales.

Los profesionales del urbanismo en España, provenientes de distintas disciplinas no poseen, por sí mismos, formación suficiente para abordar la práctica del planeamiento de manera exclusiva. Su trabajo se realiza a través de su inserción en el de otras profesiones existentes, aportando cada uno su especialidad con mejores o peores resultados. España es uno de los pocos países europeos que no cuenta con titulación propia en urbanismo.

La Geografía es una de las disciplinas que presenta una orientación más definida hacia el análisis del territorio aunque se detecta una carencia en cuanto a las técnicas de análisis cuantitativo y cualitativo de los aspectos socioeconómicos, elementos clave para la profesión de urbanista, y que generalmente se plantean como asignaturas optativas. Los nuevos títulos pretenden superar la aproximación eminentemente analítica del geógrafo, orientándose hacia el desarrollo de capacidades propositivas y de gestión.

Los arquitectos, junto a los ingenieros civiles, son los únicos que al titularse adquieren *per se* la capacidad profesionalmente habilitante como urbanistas, independientemente de la especialidad que cursen.

Los estudios de Ciencias Ambientales tienen un carácter multidisciplinar, a la vez que integrador, de los conocimientos, mediante el estudio de materias muy diversas, que se rige por un mismo hilo conductor, la sostenibilidad,

experimentando un proceso de crecimiento constante en la práctica urbanística hasta la actualidad, dada la calidad y variedad de destrezas, habilidades y competencias versatilidad de los graduados. La Geografía debe actualizarse, profesionalizarse, adaptarse a las nuevas demandas del planeamiento y defender su relevancia en la práctica del urbanismo como ciencia encargada del estudio del territorio.

Los resultados obtenidos en las entrevistas y encuestas, aunque poseen un carácter exploratorio, han resultado de gran valor para la investigación ya que han permitido detectar el interés y la percepción general sobre el tema de investigación y adquirir un conocimiento más profundo de los asuntos tratados a partir de la opinión cualificada de distintos expertos, ratificar las hipótesis de partida planteadas, recoger nuevas reflexiones así como determinar los temas de mayor relevancia sobre el análisis territorial en el planeamiento identificando conflictos, potencialidades y buenas prácticas que alimentan las presentes conclusiones y las propuestas.

La rigidez y obsolescencia del marco normativo, la inadecuación e incoherencia técnica de los contenidos que alimentan el análisis territorial, la ineficacia de los mecanismos de transparencia e información y participación pública y control del planeamiento, la falta de cultura territorial, de voluntad política y de compromiso intelectual y disciplinar con el territorio redunda en un modelo urbanístico insostenible que requiere cambios a distintos niveles para recuperar los objetivos del urbanismo en términos de sostenibilidad, equidad, cohesión y justicia social y defender el interés público. Las propuestas que se presentan a continuación pretenden contribuir al cambio.

7.2 Propuestas para una nueva práctica urbanística

Con objeto de satisfacer el carácter de utilidad que preside este trabajo, se plantean a continuación una serie de estrategias propositivas, resultado del conocimiento adquirido durante la investigación realizada, que sirvan a modo de hoja de ruta, para reflexionar sobre cambios en las diferentes esferas e instituciones implicadas en el urbanismo en el ámbito legal, académico, administrativo, institucional, técnico, social, etc. Se trata de contribuir a la redefinición del, tan y durante tanto tiempo demandado, nuevo paradigma

urbanístico en España, fundamentado en la búsqueda del bienestar general, la mejora de la habitabilidad de las ciudades y medio ambiente.

Las propuestas aquí planteadas, algunas más generales y otras más concretas, no resultan en ningún caso novedosas, dada la historia de la práctica urbanística y el proceso reflexivo que sobre ella se lleva produciendo desde sus inicios desde diversos sectores y expertos en la materia, ni es el objeto de la investigación. Lo que se pretende es constatar una serie de hipótesis de partida y poner el foco en el análisis técnico del territorio como criterio que aporte rigor y racionalidad a la práctica del urbanismo, además de contribuir a la difusión de conocimiento y de la cultura urbanística y territorial necesarias para valorar el proceso de construcción de la ciudad desde una mirada integradora y a futuro.

La justificación de las propuestas se realiza desde los diagnósticos resultantes de cada uno de los temas tratados, y en algunos casos se configuran como posibles nuevos temas de investigación. Para facilitar su relación con los distintos temas, las propuestas se organizan en apartados.

7.2.1 Propuestas sobre la normativa

7.2.1.1 Revisar el marco legislativo vigente y simplificar la disparidad normativa

La necesidad señalada, de ensayar nuevas y diversas formas instrumentales que aporten nuevas soluciones al planeamiento del S.XXI, requiere una flexibilización del marco normativo.

Parece factible reclamar una Ley de armonización estatal que elimine disparidades entre la legislación de las CCAA y refuerce las competencias autonómicas y estatales en la materia, con objeto de limitar la “exagerada” autonomía local e imponer un modelo de desarrollo territorial y urbanístico coordinado para todo el territorio nacional o al menos para ámbitos supralocales (Iglesias, 2007). Para ello se requiere colaboración y coordinación interadministrativa y por tanto un fuerte cambio en la voluntad política predominante hasta la fecha.

La recomendación del cambio normativo, queda respaldada por numerosos expertos en el área del ámbito académico, profesional, jurídico, etc. y por la Comisión Europea, que en su *Informe Euken de 2009 sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario*, ya pedía a las autoridades españolas competentes que revisasen y modificasen la legislación, a fin de garantizar los derechos contenidos en el Tratado en relación con los propietarios, y que se cancelasen las promociones que no respeten o apliquen las leyes comunitarias, incidiendo además en que los nuevos proyectos urbanísticos que no observen la sostenibilidad medioambiental, la responsabilidad social y los derechos de los propietarios legítimos deberían suspenderse y revisarse para evitar ser considerados procedimientos de infracción ante el Tribunal Europeo de Justicia.

Cambios que sin embargo no han sido incorporados en el nuevo marco de referencia en materia de suelo, Ley 7/2015 Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que, aunque intenta simplificar la normativa existente mantiene las mismas competencias incorporando eso sí, un nuevo enfoque hacia el fomento de la rehabilitación urbana, como estrategia hacia la sostenibilidad territorial en detrimento del urbanismo extensivo anterior. Sin embargo, no incorpora nuevos mecanismos que garanticen el control del rigor técnico y la racionalidad de las propuestas del planeamiento a escala supralocal, de manera coordinada y consensuada, en aras de un modelo de desarrollo sostenible en línea con las determinaciones de la Unión Europea recogidas en el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea (2002)*. Especialmente habría que atender los principios de apertura de las instituciones, transparencia y comunicación; participación de los ciudadanos en la elaboración y aplicación de las políticas; responsabilidad de cada agente en el proceso de toma de decisiones; eficacia, en el sentido de tomar las decisiones a la escala y en el momento apropiados, para producir los resultados buscados; y coherencia, unificando la diversidad de las políticas.

7.2.1.2 Disponer de un marco básico que defina el modelo territorial a escala supramunicipal

En línea con la propuesta anterior, es en este aspecto, donde la administración pública debería jugar un papel determinante, proponiendo y definiendo un

modelo territorial marco que sea la clave sobre la que se sustenten el resto de políticas públicas con incidencia territorial. Se requiere una planificación territorial que regule el crecimiento local a partir de criterios supralocales (Burriel, 2008) y que reoriente la política territorial, imprimiendo a la ordenación del territorio la importancia clave que posee en el control de las irregularidades urbanísticas y la puesta en marcha de las políticas sostenible (Iglesias, 2007).

Es necesario un nuevo marco de concertación entre agentes para definir el modelo territorial. Un modelo que no ha de ser estático, si no que ha de adaptarse a las diferentes variables políticas, sociales, económicas, ambientales. Que ha de ser el referente claro, que refuerce la visión estratégica del territorio, para las actuaciones de los diferentes niveles de la administración, los agentes privados y la sociedad civil sobre el territorio. Que ha de estar orientado a definir no sólo estrategias en el ámbito urbanístico sino en el ámbito económico, cultural, social, eliminando cualquier carácter de sectorialidad.

Existen propuestas más conflictivas como la de reducir las competencias de los pequeños municipios en beneficio de gobiernos supramunicipales, a la hora de afrontar procesos de planificación territorial y urbanística (VV. AA, 2014), que no parecen viables a día de hoy dada la distribución actual de competencias.

La ausencia de una clara y cohesionada estrategia regional, económica, social, cultural y ecológica, flexible y abierta, con su correspondiente programa, condena a cualquier instrumento de ordenación territorial a la inutilidad y a cualquier instrumento de planificación urbanística a la desconexión con la dinámica territorial del entorno. Definir una estrategia territorial flexible, abierta, pero con objetivos claros, significaría menos revisiones, menos modificaciones y mayor claridad de conceptos y criterios además de la consecución de resultados coordinados bajo un objetivo común.

Es fundamental para la eficacia de la acción que coincidan los ámbitos de planificación (ordenación del territorio) con los ámbitos de representación (administración del territorio) y/o que exista una verdadera coordinación interadministrativa y voluntad política hacia el consenso.

7.2.1.3 Vincular los instrumentos con incidencia territorial y optimizar recursos

Los diferentes instrumentos de reflexión y decisión sobre el futuro de los territorios (Agendas 21, planes estratégicos, planes territoriales, sectoriales, planes urbanísticos, etc.) que se desarrollan de manera simultánea sobre un territorio deberían realizarse de manera conjunta, integrada, aprovechando recursos y generando sinergias, buscando la identificación de posibles solapamientos o contradicciones entre estrategias y políticas. Para ello, no sólo se requiere una fuerte voluntad política de apertura y transparencia sino el establecimiento de mecanismos de comunicación transversal entre diversas administraciones y agentes.

7.2.1.4 Exigir un verdadero diagnóstico del territorio vs. Información urbanística

Hay que diferenciar las etapas de información de las de análisis, y esto debería quedar reflejado tanto en la terminología empleada en la legislación urbanística como en los contenidos. La generalmente denominada «Memoria Informativa» debería denominarse y satisfacer el «Análisis y Diagnóstico Territorial» y la «Memoria Justificativa» debería, por ende, incluir los indicadores o correlaciones oportunas entre el diagnóstico y las propuestas.

En la comúnmente llamada «Memoria justificativa», los problemas urbanísticos detectados aparecen generalmente expuestos de forma muy sintética e insuficientemente justificada (Burriel, 2002). Para facilitar su conocimiento y comprensión, así como la solución que se propone se deberían presentar debidamente jerarquizados y de manera expresiva (clara y concisa). Se debería exigir la definición de una metodología que establezca la secuencia clara de planificación: Información, análisis, adquisición de conocimiento, diagnóstico, criterios y objetivos y definición de propuestas (incluidas varias alternativas) bajo un marco de retroalimentación continua. El análisis debe estar presente permanentemente permitiendo que el conocimiento y la información se usen antes, durante y después de la acción (Ascher, 2003). Los indicadores juegan un papel determinante en este sentido.

7.2.1.5 Ampliar y adecuar los contenidos del análisis territorial al objeto del Plan

El planteamiento de la fase de trabajo de análisis y diagnóstico territorial debería orientarse en completa armonía con los objetivos y capacidades operativas de la figura de planeamiento dando cabida a todos aquellos aspectos territoriales que permitan obtener un diagnóstico integrado lo más certero posible y poder establecer las líneas y objetivos adecuados para resolver los problemas detectados.

7.2.1.6 Formalización y validación de los trabajos de información, análisis y diagnóstico

El diagnóstico territorial debe fundamentar las propuestas de ordenación y por tanto debería ser exigible su consideración íntegra en los documentos formales del Plan, poniéndolo a disposición del público en su totalidad mediante procedimientos efectivos que permitan su entendimiento y asimilación. El conjunto de los estudios debería tener una doble versión documental. Por una parte, los que nutren los documentos justificativos del Plan deberían exponer las conclusiones del análisis y diagnóstico de manera suficientemente expresiva como para permitir su entendimiento. Por otro lado, los trabajos que hayan servido a este fin, en su versión primaria e íntegra, constituirían una documentación complementaria detallada la cual debería ser auditada por un organismo externo al equipo redactor del Plan y a la corporación local para asegurar su validez científico técnica con objeto de evaluar la adecuación del análisis y diagnóstico a la realidad territorial¹²¹ ante la ausencia de carácter vinculante de la misma. Se requiere una exigencia normativa que de manera eficiente garantice el fundamento científico técnico de las propuestas y la coherencia del proceso: información-análisis-diagnóstico-propuestas.

¹²¹ Los Observatorios Regionales del territorio existentes en muchas CCAA podrían llevar a cabo esas funciones.

7.2.1.7 Incorporar los principios de transparencia, accesibilidad y participación efectiva

Con objeto de recoger el conocimiento y las demandas de la población sobre el territorio, debería establecerse una metodología y unos procedimientos adecuados que permitan la participación pública a lo largo de todo el proceso de elaboración del plan, fomentando la adquisición continua de conocimiento y la retroalimentación en todas las fases de la elaboración de éste. La planificación, lejos de ser un instrumento meramente técnico, debe ser la herramienta para potenciar el territorio y hacerlo competitivo, donde los ciudadanos sean partícipes de un proyecto que cubra sus expectativas sociales, económicas y medioambientales y la Administración lidere el proceso de participación con objeto de obtener el mayor número de perspectivas posible.

No se trata de complicar más la tramitación de los planes, que por imperativos urbanísticos y/o ambientales, han de someterse a procesos de información pública, generalmente cuando ya se ha decidido el modelo en fase de avance, si no alterar el orden de los hitos procedimentales para que la participación tenga lugar en etapas iniciales previas a la definición del modelo y mejorar la difusión de los documentos de tramitación urbanística¹²². Esto contribuiría a fortalecer la participación ciudadana, que visualizaría más y mejor el derecho de la participación en la toma de decisiones, dando como resultado la incorporación de un mayor número de opiniones, sugerencias, alternativas y pronunciamientos, desde etapas iniciales, procedentes de diversos colectivos, dando como resultado un plan consensuado desde etapas iniciales y asumido como propio por todos los agentes, pudiendo simplificar incluso la tramitación global, evitando alguna de las etapas intermedias como la de aprobación provisional.

Además del soporte normativo, la participación requiere de una mayor conciencia participativa de la sociedad que hay que promover mediante un cambio cultural si el objetivo pretendido es que el planeamiento urbanístico y

¹²² Aspecto éste último que ha mejorado mucho en los últimos años como recogen los informes anuales de Transparencia Internacional.

territorial incorpore como criterios y objetivos generales la sostenibilidad y la racionalidad, satisfaciendo el interés general. No cabe otra opción que perseguir un cambio de modelo, incorporando los mecanismos necesarios para que la participación ciudadana sea real, efectiva y útil en la toma de decisiones.

Hay que aumentar el poder vinculante de los procesos participativos: avanzar de la información y la consulta a la codecisión y la gestión conjunta (ejemplo: a través de los presupuestos participativos), y en general, avanzar desde una democracia representativa a una democracia directa; favorecer la participación “desde abajo”, la auto organización y los liderazgos sociales y apoyarlos desde las administraciones. Para ello es necesario potenciar la formación en participación ciudadana en todos los niveles. En este sentido, es fundamental incorporar la cultura de la participación ciudadana en el sistema educativo, desde etapas iniciales, y también aprovechar el potencial educativo del espacio público a través de iniciativas en la línea de las “ciudades educadoras¹²³”, cuyo objetivo común es el de trabajar conjuntamente en proyectos y actividades para mejorar la calidad de vida de los habitantes, a partir de su implicación activa en el uso y la evolución de la propia ciudad y de acuerdo con la carta aprobada de Ciudades Educadoras.

El *Libro Blanco de la Sostenibilidad Urbana* propone con este fin, priorizar la inversión para el fomento de la participación a través de acciones encaminadas a recuperar la pérdida de conciencia ciudadana y el déficit de cultura participativa y territorial incidiendo en la necesidad del proceso educativo y divulgativo de los aspectos relacionados con el urbanismo y el territorio. Es decir, reclamando una mayor cultura territorial por parte de la totalidad de la sociedad. Políticos, técnicos de la administración, académicos, profesionales, sociedad civil, etc. deben cambiar su percepción sobre el territorio y tratarlo como un recurso limitado, a partir del que poder generar un valor añadido pero de forma duradera o sostenible, considerándolo un elemento estratégico de

¹²³ http://www.bcn.cat/edcities/aice/estatiques/espanyol/sec_charter.html

primer orden para garantizar el desarrollo y la calidad de vida, en el que el mantenimiento de los valores de pertenencia e identidad son esenciales.

Pero cómo lograrlo, ¿cómo transmitir al ciudadano la complejidad del territorio y del planeamiento? ¿cómo saber qué es lo que quieren los habitantes para su territorio? ¿cómo conseguir una mayor implicación de la ciudadanía? ¿cómo convencer al político de la necesidad de incorporar la voluntad ciudadana? ¿cómo incorporar sus aspiraciones, en qué fases, con qué intención y con qué efectos? Para resolver estas preguntas, clave en todo proceso participativo, se requiere pasar de una planificación y un gobierno del territorio basados en la legítima imposición de estrategias, normas y actuaciones, a una política y a unos planes flexibles que incorporen la conocida como triple C (concertación, cooperación y coordinación) (Plaza, Romero y Farinós, 2003), en las que una participación basada en el diálogo sea la base de cualquier decisión.

Se requieren cambios, en las intenciones, en las formas y en los procedimientos. Promover una participación multidireccional y flexible ayudaría a la eficacia del proceso. El diálogo, la discusión y la posibilidad de réplica deben ser inherentes a cualquier proceso de participación. Aportan conocimiento sobre el territorio y sobre las aspiraciones de la población ante el modelo territorial. En este sentido existen numerosas iniciativas más recientes en el tiempo, promovidas por los llamados nuevos “colectivos urbanos”, entre los que cabe mencionar, Campo de Cebada, Paisaje Transversal, PKMN, entre otros, de los que extraer interesantes conclusiones.

7.2.1.8 Flexibilización de las decisiones sobre planeamiento

Una planificación más flexible, bajo unos criterios técnicos y normativos, pero acompañada siempre de una participación ciudadana eficaz permitiría dar respuestas más sostenibles y racionales al territorio. Para ello, deben crearse los canales adecuados para hacer el planeamiento más cercano al ciudadano, los conceptos y procedimientos más inteligibles, más abiertos y de carácter permanente. Un planeamiento más flexible no tiene por qué ser un planeamiento “peligroso” que de carta suelta a especuladores. Al contrario, permitiría un planeamiento más racional, sostenible y adaptado a las circunstancias del momento.

7.2.2 Cambios en la administración

7.2.2.1 Liberar la información territorial y en especial la relativa a materia de suelo y vivienda

Disponer de información actualizada en tiempo real que permita de manera eficiente alimentar el análisis y diagnóstico territorial, uniforme, accesible y que permita ser tratada por medios informáticos es un asunto clave para mejorar las técnicas de análisis territorial y proveer diagnósticos más certeros. En el estudio de casos han quedado claramente contrastadas las llamativas inconsistencias de la información estadística existente en España, en los diferentes niveles de la administración, sobre vivienda.

En la actualidad, se carga sobre los ayuntamientos y equipos redactores, independientemente de su capacidad de gestión, la responsabilidad de obtener toda la información necesaria para la toma de decisiones de ordenación. Sin embargo, ésta debería ser elaborada y recopilada por las administraciones con atribuciones sectoriales o sobre el territorio y tener un grado de consistencia y desarrollo suficiente para responder a casos de cualquier profundidad o alcance, independientemente de los promotores de planeamiento que vayan a utilizarla (De la Villa, 2012).

En este sentido hay que destacar las diferentes iniciativas europeas como el proyecto INSPIRE en Europa y LISIGE en España. La Directiva Inspire (Infrastructure for Spatial Information in Europe), aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo el 14 de marzo de 2007 (Directiva 2007/2/CE) establece las reglas generales para el establecimiento de una Infraestructura de Información Espacial en la Comunidad Europea basada en las Infraestructuras de los Estados miembros.

Desarrollar en colaboración con los Estados miembros y países en proceso de adhesión, información geográfica relevante, concertada y de calidad, de forma que se permita la formulación, implementación, monitorización y evaluación de las políticas de impacto o de dimensión territorial de la Unión Europea.

La transposición de esta Directiva al ordenamiento jurídico español se desarrolla a través de la Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España (LISIGE), que integra el conjunto de infraestructuras de información geográfica y servicios interoperables de información geográfica bajo responsabilidad de las Administraciones Públicas españolas y que obliga a integrar y poner a disposición del público a través del Geoportal de la Infraestructura de Datos Espaciales de España (IDEE) los datos geográficos y servicios proporcionados por las distintas Administraciones y organismos del sector público, integrados en la Infraestructura de Información Geográfica de España.

7.2.2.2 Plantear nuevos mecanismos para valorar los terrenos rústicos más allá de su clasificación como urbanizables

El objetivo último de un modelo del territorio más racional ha de ser entre otros, el de tratar de frenar la ocupación irracional del suelo rústico con usos que tienen cabida en suelos previamente clasificados como urbanizables y urbanos. Para ello, y como señala Agudo, J. (2010), hay que buscar mecanismos que permitan su valoración como elemento natural al servicio de la calidad de vida y la generación de recursos naturales (soporte de actividades agrarias, de ocio, retención de agua, soporte de biodiversidad, absorción de gases de efecto invernadero, generación de paisajes identitarios, etc.). Por todo ello el suelo rústico debe considerarse como no urbanizable mientras no se demuestre, con criterios e indicadores científico-técnicos, cuantificables y objetivos, la necesidad de ser transformado urbanísticamente, una vez valorada la capacidad del suelo urbano y urbanizable para acoger los nuevos usos previstos. Para ello se debe potenciar la capacidad del planeamiento para proteger suelo a partir de criterios de racionalidad ecológica, de interés paisajístico, natural o cultural e integrar las figuras actuales de protección desde una perspectiva general (mediante el establecimiento de corredores o áreas de continuidad ecológica).

Pero además habría que buscar mecanismos, como los fondos de compensación o de equidad territorial que plantean algunos desarrollos normativos como la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat de la Comunitat Valenciana, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, pero que fue derogada por Ley 5/2014, de 25 de julio, que elimina los citados

mecanismos de valorización de ese suelo con objeto de evitar las expectativas sobre su posible reclasificación y obtención de plusvalías.

Otro de los mecanismos encaminados a la protección del suelo rústico debe ser la protección absoluta de los suelos no urbanizables protegidos frente a posibles reclasificaciones, que, obviando la legalidad vigente, aduce causas que motivan la reclasificación del suelo totalmente injustificables y que en muchos casos acaban siendo paralizadas por sentencias jurídicas.

En cuanto a los suelos no urbanizables ordinarios o comunes debería exigirse una justificación científico-técnica de la necesidad real de su reclasificación en urbanizables, bien mediante la demostración de la superación de la capacidad de los suelos urbanos y urbanizables bien mediante otros mecanismos técnicos que aseguren su reclasificación por motivos de interés general y puedan ser evaluados por expertos en la materia.

7.2.2.3 Impulsar una agencia gestora y evaluadora de carácter técnico e independiente y/o replantear las competencias de control urbanístico de Comunidades Autónomas y Estado

Hasta la fecha los planes urbanísticos son evaluados durante su periodo de redacción por los organismos consultados en los periodos oficiales señalados en la normativa y finalmente aprobados por la Comunidad Autónoma correspondiente. Sin embargo, estas evaluaciones resultan insuficientes dado que se hacen desde una perspectiva parcial del organismo consultado. Así las Confederaciones Hidrográficas opinarán y presentarán alegaciones sobre la disponibilidad de agua, la Consejería de Medio Ambiente, sobre posibles afecciones medioambientales, los colegios profesionales plantearán dudas sobre sus temas de interés, y así sucesivamente con todos los agentes que participen en el proceso de consulta. Sin embargo, este sistema no limita ni la participación interesada, ni el carácter político, ni asegura la evaluación científica de las propuestas, aunque si la condiciona. Esto se puede esperar quizás de la aprobación final de los planes por parte del órgano competente en materia de urbanismo, responsable de la aprobación definitiva, que puede, en

la resolución correspondiente aprobar con subsanaciones, suspender o denegar el instrumento de planeamiento.

Sin embargo, éste órgano no suele disponer de un equipo multidisciplinar con capacidad para evaluar el plan en su conjunto, sino que la evaluación corre a cargo de funcionarios de carrera de distintos perfiles académicos y con más o menos conocimiento y experiencia en las distintas disciplinas científicas que se tratan en el planeamiento (Oliveros, 2013), y que deberían conocerse y evaluarse por expertos que determinasen su validez técnica.

La evaluación científico técnica se está llevando a cabo en cierta medida gracias a los procedimientos derivados de la Directiva Europea sobre Evaluación Ambiental Estratégica de planes y programas mediante la cual se pretenden evaluar las consecuencias del desarrollo de planes sobre el medio ambiente y a través de los Observatorios Urbanos, Territoriales, de Sostenibilidad, etc., cuyas funciones habría que potenciar. Se debería exigir la definición de una metodología que establezca junto con la secuencia clara de planificación, un sistema basado en indicadores que permitan la evaluación continua de la adecuación del planeamiento a la dinámica territorial.

Para ello se podría o bien replantear la capacidad de control de las administraciones autonómicas y central, dotándolos de las capacidades y los recursos necesarios para llevar a cabo de manera eficiente la acción de control, o crear juzgados especializados en urbanismo y medio ambiente (Iglesias, 2003), o bien impulsar una agencia de carácter técnico e independiente, no burocrático, que permita hacer coincidir el seguimiento científico y técnico, racional, de los indicadores sobre la evolución de la realidad, con la toma de decisiones reflexionadas, motivadas y transparentes. Ejemplo de estos organismos pueden ser los observatorios territoriales y urbanos (Servert, 2012) o las agencias de disciplina urbanística existentes en Canarias y Andalucía (Iglesias, 2007) que habrán de actuar, con o sin carácter operativo, como organismos independientes, garantes de la racionalidad y de la defensa de los principios que, de acuerdo con las leyes, deberían regir la actuación de un planeamiento urbanístico regenerado al servicio del interés general y en defensa del territorio. Entre las tareas cabría la elaboración de análisis coste-beneficio social de los planes, previos a su aprobación, informes de evaluación de las actuaciones públicas en materia de vivienda, infraestructuras,

equipamientos, medio ambiente, etc., de los informes sectoriales y de las posibles contradicciones entre sí, y verificar la coherencia científico técnica de las propuestas con el diagnóstico del plan, que a su vez debería ser validado previamente por este organismo. Ejemplos de agencias independientes de evaluación son, en el Reino Unido y para la evaluación económica, la National Audit Office, o la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva del Ministerio de Economía y Competitividad español, a través de sus diferentes áreas temáticas.

Esta agencia u organismo independiente, además de evaluar el carácter científico del planeamiento, podría actuar como coordinador entre los grandes objetivos económicos, ambientales, culturales y sociales y a su realimentación, desde la ordenación del territorio. Se evitarían así debates estériles y numerosas revisiones y modificaciones del planeamiento, simplificando su tramitación administrativa, acortando plazos en su redacción y dotándolos de una mayor racionalidad y efectividad.

Además, hay que buscar mecanismos efectivos de coordinación y cooperación entre las diferentes administraciones y de éstas con los agentes sociales y con los ciudadanos (Valenzuela, 2010) y reforzar el control de la discrecionalidad de las decisiones de los poderes públicos sobre el planeamiento. Aunque no es la primera vez que los Tribunales de Justicia anulan desarrollos urbanísticos, hay que generalizar su anulación por falta de justificación y de racionalidad de las propuestas de crecimiento y no por razones de forma. Los mismos razonamientos empleados en algunas de las Sentencias analizadas en el presente trabajo habrían llevado a anular cientos, quizás miles, de modificaciones de Planes Generales por toda España.

7.2.2.4 Buscar alternativas a los ingresos inmobiliarios y urbanísticos de las administraciones locales

Un aspecto clave en la configuración del modelo territorial español de los tres últimos quinquenios está en las ingentes plusvalías que se pueden generar con el proceso planificador y en su reparto. Las especiales características del

mercado del suelo, que facilitan las estrategias de acumulación y de especulación, ayudan a crear un contexto en el que cualquier propuesta queda postergada ante la posibilidad de maximizar esas plusvalías. Las posibles decisiones de los poderes públicos para dar racionalidad al desarrollo urbano, con criterios de equidad, cohesión y justicia social y sostenibilidad, el buen uso de las inversiones públicas, la salvaguarda de los recursos naturales, se entenderían como contrarias a esas propuestas maximalistas de generación de «riqueza» y empleo y no serían bien recibidas por una sociedad que no tiene la suficiente cultura urbanística, que no parece tener plenamente asimilada la idea de la función social de la propiedad (art. 33.2 CE), ni la prevalencia de los intereses generales sobre los particulares, ni de la exigencia de evitar la especulación y de que ha de haber un reparto equitativo de las plusvalías (art. 47 CE) (Vinuesa y Martín, 2013).

Dado que la fiscalidad municipal está basada en gran medida en los ingresos urbanísticos, no recurrentes, es necesario buscar alternativas, nuevas fórmulas y tributos que permitan ingresos recurrentes (ejemplo: impuesto local sobre el turismo, fiscalidad ambiental, padrón, etc.) para hacer frente a los gastos corrientes de mantenimiento y servicios. Esto limitaría y racionalizaría el nivel de gasto y lo ajustaría a la realidad de la gestión municipal evitando ingentes endeudamientos, a los que difícilmente se podrá hacer frente sin perjudicar las inversiones necesarias de cualquier ciudad. Para ello se requeriría una Reforma de Ley de Haciendas Locales y la búsqueda de nuevas fórmulas de sostenibilidad económica del urbanismo.

Como ejemplo se podría señalar la búsqueda de garantías de autofinanciación de los crecimientos urbanísticos del planeamiento, con un mayor equilibrio de cargas y beneficios; la incorporación de soluciones técnicas novedosas que redunden en un menor gasto de mantenimiento y conservación; aprovechar al máximo las economías de escala en la provisión de servicios. También sería importante la implementación preliminar, efectiva y pública de los análisis de sostenibilidad económica, que aporte seguridad y prudencia para las nuevas decisiones de transformación del territorio, a fin de que su viabilidad económica no las convierta en papel mojado o en una hipoteca impagable para las finanzas locales, como ha ocurrido en innumerables casos por toda la geografía española.

7.2.3 Propuestas metodológicas

7.2.3.1 Recuperar las aportaciones epistemológicas y metodológicas del planeamiento tradicional adaptándolas a la realidad vigente

Ante descalificaciones al planeamiento como instrumento válido para determinar y conducir el modelo territorial, motivados por corrientes liberalizadoras, es necesario recuperar ciertas aportaciones metodológicas del planeamiento a lo largo de su historia, que han sido desestimadas por diversas causas, muchas veces coyunturales, pero que sin embargo hoy en día puede resultar interesante recuperarlas. Para ello deberán ser reexaminadas para adaptarlas a la situación actual territorial, más compleja en cuanto a la velocidad, diversidad e intensidad de cambio de los territorios y en términos de disponibilidad y variabilidad de la información.

Parece conveniente recuperar los métodos que permitan el conocimiento analítico cualitativo y cuantitativo del territorio con objeto de producir resultados clave para la toma de decisiones del plan (Gregotti, 1986 en Terán, 1996). Recuperar su utilidad y prestigio, con objeto de que sirvan para definir nuevas relaciones más operativas entre análisis y proyecto, urbanismo y arquitectura, diseño y normativa (Bohigas, 1986 en Terán, 1996).

Es también momento de dar un paso más en la maduración disciplinar del urbanista aunando el esfuerzo de profesionales de diversas disciplinas, que trabajando de manera conjunta reformulen el marco normativo, disciplinar, académico y técnico que regula el planeamiento. En este momento de cambio de paradigma, en el que la sostenibilidad debería guiar el desarrollo, debe reelaborarse el planeamiento, de manera firme, eficaz y coordinada entre todos los agentes que actúan sobre la ciudad.

Hay que recuperar los instrumentos tradicionales válidos y adaptarlos a la realidad vigente de tal manera que no predominen unos sobre otros, si no que coexistan, utilizando el más apropiado en cada momento, para hacer frente al

dinamismo, complejidad e incertidumbre de los fenómenos territoriales actuales y futuros.

Se requiere el apoyo de los estamentos y aparatos políticos, jurídicos, administrativos y de medidas presupuestarias que contribuyan a implementar nuevos métodos de planeamiento más flexibles y que permitan una mayor participación de los diferentes interesados en la toma de decisiones.

En el ámbito del desarrollo disciplinar y científico se requieren nuevas formas de análisis y divulgación que permitan entender y explicar la realidad territorial y las relaciones del hombre con ella, como ya reclamaba Fernando de Terán hace dos décadas.

Con objeto de evitar que el nuevo orden territorial, cada vez más incierto y complejo supere a la coherencia y racionalidad que, dentro de sus limitaciones, pueda aportar el planeamiento, es necesario aplicar técnicas novedosas y conocimientos amplios y profundos que permitan el reconocimiento de las características de la realidad urbana reciente, presente y futura, cuyos procesos de formación son cada vez más complejos y extensos, dando lugar a transformaciones espaciales de dimensiones incalculables y en permanente cambio, directamente relacionadas con las nuevas formas de organización económica, política y social, y que van acompañadas de un acceso a la información a escala mundial y en tiempo real nunca vistos, como queda reflejado por el uso cada vez más frecuente de los llamados Big Data.

7.2.3.2 Determinación previa de criterios, objetivos y estrategias de ordenación

Los trabajos de recopilación de información urbanística y su posterior análisis para la obtención de un diagnóstico parten en la mayoría de los casos de cero. Es decir, según el procedimiento derivado de los Reglamentos de Planeamiento autonómicos esta suele ser siempre la primera fase de la planificación. Sin embargo, en algunas Comunidades Autónomas¹²⁴, los Reglamentos o instrumentos complementarios de Planeamiento propios, incorporan la obligación de definir, previamente a los trabajos de redacción del Plan, los

¹²⁴ Andalucía, Aragón, Castilla y León, Navarra

criterios y objetivos generales que han de guiar todo el proceso posterior de elaboración del plan (orientación del crecimiento urbano, sostenibilidad, protección del medio ambiente, patrimonio, calidad urbana, cohesión social y equidistribución, etc.). Estos criterios sirven para orientar y depurar el contenido de la información urbanística a analizar, centrando el objeto de análisis, y facilitando las exigentes tareas de análisis y diagnóstico territorial y la definición de estrategias. Sería recomendable por tanto que, si no lo hacen los Reglamentos de Planeamiento, sean el resto de instrumentos complementarios para la redacción del planeamiento, los que incorporen necesariamente los criterios y objetivos, específicos para cada caso concreto, que dirijan todo el proceso de razonamiento lógico al servicio del planeamiento. Los objetivos deberán ir siendo matizados y revisados a lo largo del proceso de planificación en función del resultado del análisis territorial y del resultado de los procesos de participación pública.

Esta práctica, indispensable para la obtención de resultados coherentes y adecuados a una realidad territorial cada vez más dinámica y sujeta a mayores incertidumbres, no llega sin embargo a aplicarse con el necesario acierto siendo el resultado un exceso de rigidez y voluntarismo en el planeamiento.

7.2.3.3 Introducir nuevas variables, métodos y técnicas al estudio del territorio y al planeamiento

La diversidad, variabilidad de los problemas territoriales de hoy en día y la incertidumbre existente sobre ellos requiere un cambio en la aproximación al estudio del territorio. Más allá de los estudios estáticos, basados en el análisis de variables históricas, se deben incorporar nuevas técnicas de análisis multivariable, que introduzcan la variable de incertidumbre, el tratamiento dinámico de datos y que permitan el establecimiento de numerosas posibilidades de acción ante los nuevos retos del urbanismo. Hay que ampliar el rango tradicional de variables territoriales de análisis en los planes (elementos del medio físico: climatología, geología, geomorfología, edafología, hidrología e hidrogeología, usos del suelo, fitogeografía, biotopos, fauna, espacios protegidos, etc. y elementos del medio socioeconómico: población,

componentes del crecimiento y composición, prospectiva demográfica, de hogares y de vivienda, capacidad vacante del planeamiento, etc.) e introducir otras variables más o menos novedosas (paisaje, cambio climático, riesgos naturales y antrópicos, capacidad de carga, eficiencia energética, económica, cohesión social, sostenibilidad ambiental, metabolismo social urbano, huella ecológica, capacidad de autoabastecimiento, valoración económica de externalidades y servicios medioambientales, bienestar, acceso a las tecnologías, etc.).

Es necesario incorporar nuevas técnicas y métodos de análisis, diagnóstico, proposición y representación, etc. Contar con la colaboración interdisciplinar, transversalidad, difusión y promoción del conocimiento, implicación ciudadana a partir de nuevas técnicas¹²⁵, que resultan indispensables para la gestión de los recursos en relación con el territorio y la recuperación del papel productivo de la comunidad.

A partir del análisis de estas variables, desde una aproximación multidisciplinar, es necesario construir un relato realista sobre el territorio que ayude a tomar decisiones factibles y lo más acertadas sobre el mismo para resolver los problemas detectados. Gestionar la complejidad del territorio es esencial para evitar que los retos se afronten sólo desde una perspectiva sectorial.

A pesar del tiempo transcurrido desde el desarrollo de los Sistemas de Información Geográfica, su aplicación al planeamiento no ha sido tan efectiva como se esperaba. No se han aprovechado suficientemente las innumerables capacidades de esta herramienta en aspectos relativos a inventarios, fotointerpretación, análisis, planificación, gestión, , análisis de riesgos, salidas cartográficas, vuelos aéreos, tratamiento de imágenes, etc.

¹²⁵ Ejemplo: las SmartCities se presentan como una oportunidad inmejorable para implicar y animar a los ciudadanos en la actuación de los problemas urbanos cotidianos comunes de forma amena, rápida y directa, usando canales habituales; la apertura y acceso directo (en tiempo real si posible y en formatos abiertos que permitan la interoperabilidad) de las bases de datos públicas para que terceros puedan hacer consulta o uso de los mismos; creación de espacios virtuales y físicos donde los ciudadanos y empresas y administradores participen conjuntamente del diseño y creación de servicios públicos o de interés público-ej.: mapas colaborativos)

La imparable velocidad a la que evoluciona la disponibilidad de datos en diversos y nuevos formatos, que permiten cada vez análisis más detallados y específicos, hace que los métodos y técnicas de estudio y análisis del territorio deban adaptarse a la misma velocidad para aprovechar todas las potencialidades de estos avances. Técnicas y métodos de análisis tanto cuantitativos como cualitativos y de representación deben actualizarse, reorientarse, complementarse con otras disciplinas y tener una mayor carga formativa en los itinerarios descritos.

Para ello parece necesaria la mayor participación de profesionales en la formación de los urbanistas, especialmente en los avances relativos al desarrollo de tecnologías digitales (ej.: incorporación del análisis y representación de Big Data¹²⁶, metadatos¹²⁷, etc.), a los que es difícil acceder desde el ámbito académico.

¹²⁶ Se denomina Big Data a la gestión y análisis de enormes volúmenes de datos que no pueden ser tratados de manera convencional, ya que superan los límites y capacidades de las herramientas de software habitualmente utilizadas para la captura, gestión y procesamiento de datos. El objetivo de Big Data, al igual que los sistemas analíticos convencionales, es convertir el Dato en información que facilita la toma de decisiones, incluso en tiempo real.

Leer más: La moda del Big Data: ¿En qué consiste en realidad? - elEconomista.es
<http://www.eleconomista.es/interstitial/volver/343978222/tecnologia/noticias/5578707/02/14/La-moda-del-Big-Data-En-que-consiste-en-realidad.html#Kku8POouT5qVfLoE>

¹²⁷ Los metadatos son “datos de los datos”, es decir, información estructurada que describe a otra información y que permite encontrarla, gestionarla, controlarla, entenderla y preservarla en el tiempo. Son de amplia utilización en los Sistemas de Información Geográfica y están regulados por la Directiva INSPIRE (Infrastructure for Spatial Information in Europe) que establece las reglas generales para el establecimiento de una Infraestructura de Información Espacial en la Comunidad Europea basada en las Infraestructuras de los Estados miembros. Aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo el 14 de marzo de 2007 (Directiva 2007/2/CE)

7.2.3.4 Elevar la calidad de los estudios de Geodemografía en el planeamiento

En línea con la propuesta anterior, pero más concreta, cabe destacar la necesidad de elevar la calidad de los estudios de geodemografía en el planeamiento, aspecto reclamado desde hace años por autores como Vinuesa (1995), Burriel de Orueta (2003), Martín (2009) y Fernández-Güell (2011), como elemento clave para dotar de racionalidad científica al planeamiento de tal manera que las propuestas de éstos resulten más coherentes con la dinámica demográfica evitando así las incongruencias que caracterizan el panorama urbanístico nacional.

La Geodemografía puede aportar innumerables fundamentos teóricos sobre las interacciones de la dinámica demográfica y el desarrollo territorial. Entre ellos, cabe recordar un aspecto elemental que debería considerar el planeamiento, como ha quedado demostrado en el análisis de casos recogido en el *epígrafe 13.1 El análisis geodemográfico en el planeamiento*, que es el que la población residente, junto con la que “utiliza” un territorio, ha de ser considerada no sólo como “causa” si no también como “efecto” en el proceso de cambios hacia la ciudad que se quiere alcanzar. En el análisis territorial la dinámica demográfica es: tamaño de la población, ritmos de crecimiento, componentes del crecimiento, composición –estructura por sexo, edades, nivel de formación y otras características socioeconómicas-. La población ha de ser valorada en un enfoque sistémico como “presión”, “ocupación”, necesidades a satisfacer, demandas, capacidades productivas, etc.

A su vez el territorio objeto de planificación, muchas veces tenido en cuenta como mero soporte de la urbanización o como elemento a excluir de la misma por indicaciones externas impuestas, ha de ser considerado como un conjunto de factores de atracción y repulsión de la población: por su superficie, como medio natural, como oferta de recursos naturales, de infraestructuras, de vivienda, de equipamientos y servicios, de empleo..., dentro de una determinada organización político administrativa y, siempre, teniendo presente el papel que juega en el sistema de asentamientos al que pertenece.

El ajuste entre las necesidades de alojamiento y la oferta de vivienda, siendo muy importante, solo es una de las numerosas interacciones población-territorio

a las que el planeamiento urbanístico ha de dar una respuesta equilibrada y coherente con los principios de racionalidad y equidad que se le suponen (Vinuesa, 2015).

7.2.3.5 Recuperar los estudios de prospectiva en el planeamiento

Cualquier actividad planificadora lleva inherente un cierto grado de incertidumbre. La prospectiva es sin embargo una herramienta indispensable del proceso de planeamiento para incorporar escenarios futuros probables y orientar la planificación hacia los más deseables. La prospectiva no es más que una disciplina científica que ayuda a reducir la incertidumbre y por tanto cada vez más necesaria ante el enorme dinamismo al que se ve sometido el entorno actual.

Los estudios de prospectiva urbanística, entraron en una etapa de descrédito, tras los errores cometidos ante los profundos cambios económicos y sociales de los años 60-70 (Terán, 1990), errores que pusieron de manifiesto las limitaciones del urbanismo científico y tecnocrático para comprender y anticipar con fiabilidad las transformaciones que estaban experimentando las sociedades urbanas prevaleciendo la opinión de que resultaba imposible explicar fenómenos urbanos complejos mediante leyes científicas y patrones regulares (Fernández-Güell, 2011). Situación de descrédito que se agravó en los años 90 como consecuencia de los profundos y rápidos cambios acaecidos en las estructuras sociodemográficas, a los rápidos avances en el proceso de globalización, a la aparición de tecnologías disruptivas y al establecimiento de nuevos modelos político-administrativos en los territorios urbanos lo cual dificultaba la previsión de futuro, provocaba que los paradigmas históricos quedaran obsoletos y que el analista urbano perdiera los marcos de referencia tradicionales, asumiendo su incapacidad para realizar previsiones fiables (Fernández-Güell, 2011).

En la época actual en la que los cambios se suceden a un ritmo nunca antes visto, la labor de la planificación se ve seriamente impactada por los desarrollos que suelen tomar los acontecimientos sociales, económicos, culturales y

políticos (Ej.: impacto de la inmigración en la estructura demográfica, nuevas infraestructuras de desarrollo económico, estaciones AVE, aeropuertos, centros empresariales, etc., era digital, cambios en las políticas estructurales y de vivienda, etc.). Esto hace que sea necesario recuperar el análisis de los estudios de prospectiva en el planeamiento, frente a los planes de los últimos años en los que la reflexión y el compromiso han quedado relegados a un segundo plano frente a visiones cortoplacistas motivadas por intereses políticos y económicos. Esta necesidad, ante el olvido y desprestigio que sufren estos estudios en la planificación urbana, se considera cada vez más apremiante de cara a la recuperación de la sostenibilidad territorial.

Para superar esta situación de desconsideración de los estudios prospectivos se requieren planteamientos innovadores que acoten la incertidumbre, frente a análisis eminentemente científicos y tecnocráticos, en los que prima el análisis del territorio en función de hechos y datos históricos. Se requiere la reconsideración de escenarios posibles y probables, basados en técnicas cualitativas, cuantitativas y novedosas, aprovechando el potencial del acceso a la información pública, a los Big Data y los avances tecnológicos, que permitan determinar la estrategia de planeamiento más adecuada.

Si un plan o estrategia territorial se diseña para varios escenarios distintos e igual de probables y propone soluciones válidas para los distintos casos, se podrá hablar de un aumento de la eficiencia del planeamiento y una mayor adecuación a la dinámica territorial al reducir la incertidumbre.

Un análisis prospectivo serio de la población, traducido a necesidades de vivienda, proporciona las referencias necesarias para la formulación de las principales determinaciones de cualquier plan urbanístico. Hay que definir y delimitar correctamente ámbitos y periodos y utilizar el hogar –no sólo el habitante- como unidad de análisis. No pueden hacerse diagnósticos correctos sin tener en cuenta que cada término municipal está dentro de un territorio más amplio con el que comparte funciones de acuerdo con la organización del sistema de asentamientos. Tampoco son aceptables las proyecciones para horizontes temporales que, por lejanía, queden fuera de cualquier previsión mínimamente defendibles desde la razón (Vinuesa, 2015).

Un referente en los estudios de prospectiva territorial en Europa es la DATAR (Délégation d'Amenagement du Territoire et de l'Action Regionale) a partir de las iniciativas pioneras de Pierre Massé y los trabajos de Fabienne Goux-Baudimont sobre estudios urbanos y territoriales (Goux-Baudimont, 2001 en Fernández Güell, 2011).

Aparte, prácticamente todos los organismos internacionales cuentan hoy con estudios de prospectiva en diferentes sectores (población, hogares, vivienda, crecimiento económico, tecnología, etc.) que deben ser utilizados como referencia.

7.2.3.6 Revisar el objeto de los estudios de medio físico en el planeamiento

Gran parte de los planes redactados hasta etapas recientes carecen de verdaderos análisis que determinen la influencia de las decisiones sobre las variables del medio físico. La influencia del y sobre el cambio climático, aspectos relativos a contaminación atmosférica, ruido, análisis de riesgos, potencialidad de los suelos para otros usos y aprovechamientos, disponibilidad de agua para uso residencial y otros usos, contribución del medio natural a la calidad de vida, costes ambientales, capacidad de autoabastecimiento, conectividad ecológica, imaginario colectivo, etc. que verdaderamente aporten claves para la identificación de propuestas realistas y coherentes con la realidad territorial para la consecución de un modelo territorial sostenible, en el que además tengan cabida variables sociales como la igualdad, la cohesión social, la equidistribución de cargas y beneficios, la seguridad, la eficiencia, la transparencia, la gobernanza, la responsabilidad compartida, etc. No son consideradas en los planes urbanísticos.

En la mayoría de los casos, la clasificación del suelo no urbanizable se limita a incorporar los suelos protegidos derivados de normativa sectorial que por ley han de ser excluidos del proceso clasificador trasladándose a una serie de manchas de suelo no urbanizable siendo escasos los casos en los que el suelo

no urbanizable adquiere otra protección especial, que dificulte su posible reclasificación futura como suelo urbanizable.

Incorporar objetivos que orienten el estudio de las variables del medio físico es clave en la consecución de un modelo territorial sostenible.

7.2.3.7 Ampliar el ámbito espacial a planificar y reducir el ámbito de actuación directa

Se plantea la necesidad de modificar los instrumentos vigentes y recuperar y revitalizar los instrumentos de ordenación territorial y de carácter estratégico. Reducir el alcance de las determinaciones estructurales de los instrumentos de planeamiento es posible limitando la dimensión predictiva en tiempo y espacio y consecuentemente, los inputs de análisis, de manera similar a lo que se implementó en los años 70-80. Una visión de la toma de decisiones incremental y desagregada facilitaría su implementación efectiva e inmediata o de carácter táctico mediante fórmulas actualizadas de “planear haciendo” en las que los inputs para el conocimiento y la definición de actuaciones vengan fundamentados no sólo en criterios técnicos si no en una real y efectiva participación de la sociedad civil y agentes implicados en la creación de ciudad, frente al enfoque holístico y comprensivo del planeamiento territorial. El planeamiento territorial habría de mantener su carácter estratégico a largo plazo y una o varias posibles imágenes de referencia con distintas alternativas de modelo territorial y zonificaciones de uso, al menos orientadas a la preservación ambiental, limitación de zonas urbanizables por riesgos o presencia de valores de otra índole (cultural productiva, ambiental, funcional, etc.).

Este tipo de planeamiento, de tan escasas y/o tan amplias definiciones previas requiere una continuada atención reflexiva para tratar de aclarar su alcance y concretar las formas adecuadas de su instrumentación. Esto supondría una mayor presencia del planeamiento y del urbanismo en todas las esferas de la sociedad generando una mayor cultura territorial y una mayor implicación de la sociedad civil en la toma de decisiones.

El plan se convertiría entonces en un punto de apoyo, en un marco inicial para la discusión y cooperación, siempre revisable, que sirviese de base para el proceso de coordinación continua de los múltiples actores cuyas decisiones

inciden sobre el territorio. El plan pasaría a ser, en vez de una meta definida previamente, el resultado de diversas acciones que se van tomando paulatinamente (Faludi en Terán, 1996) mediante acuerdos y decisiones que han de ser justificadas por sus propios méritos y oportunidad, dentro de un marco y unos principios generales que definirán el o los modelos aspiracionales.

La puesta en práctica de esta nueva forma de planeamiento requiere de una administración fuerte, transparente y con capacidad de coordinación y negociación, que admita formas de entender el planeamiento complementarias y su coexistencia.

En caso de no disponer de capacidad de actuación directa, la administración y el resto de actores interesados, públicos y privados, deberán actuar como jueces de la idoneidad de las actuaciones, las cuales podrán ser promovidas por ellos, dando así cabida a la iniciativa social participativa y limitando el poder de la voluntad política, y de los agentes económicos privados. De esta manera, el tan criticado planeamiento daría cabida a actuaciones de diversa índole y temática superando las restricciones actuales que contribuyen a su ineficacia y “fracaso”.

7.2.3.8 Introducir pautas para evaluar y priorizar las inversiones previstas

Con objeto de contar con instrumentos de regulación y planificación que den respuesta de manera racional, eficiente y sostenible a los retos económicos, sociales y medioambientales a los que se enfrenta hoy en día la sociedad y el territorio pueden resultar útiles instrumentos que están funcionando en numerosos países europeos¹²⁸ pero que en el Estado español no han sido

¹²⁸ Gran Bretaña tiene una larga tradición de evaluaciones ex ante de proyectos de transporte, con una metodología unificada propia (www.webtag.uk). En Francia, la ley de Orientación de los Transportes Interiores (LOTI) de 1982 prevé la obligación de elaborar informes de evaluación socioeconómica y ambiental entre 3 y 5 años después

desarrollados suficientemente como la evaluación ex ante (previa) y ex post (posterior) de la rentabilidad y sostenibilidad económica, ambiental y social de los proyectos a ejecutar (Moreno, 2013), que permitan evaluar tanto las externalidades negativas como las positivas. Entre ellos destacan el Informe económico y financiero, Informe de sostenibilidad económica y Memoria de viabilidad económica, exigido al planeamiento como parte de sus contenidos, obligatorios desde los inicios de su institucionalización en la Ley de Suelo de 1976, y que han evolucionado siendo cada vez más exigentes en cuanto a la justificación de la capacidad económica de la hacienda pública, pero que aún no se han consolidado como instrumentos eficaces de control. Éstos deben plantearse con el fin de evitar planeamientos ilusorios que no respondan a reales posibilidades económicas que aseguren su ejecución, incorporando cuál va a ser el coste de la urbanización proyectada y cuáles son los medios económicos-financieros disponibles para cubrir ese coste y que “deberán quedar afectos a la ejecución del mismo”, así como ponderar el impacto de las actuaciones previstas en las finanzas públicas de las administraciones responsables de la implantación y mantenimiento de las infraestructuras y servicios urbanos previstos.

Otro instrumento de reciente implementación en algunas administraciones son los Presupuestos Participativos, con mayor eficacia en proyectos de ámbito local. Éstos tienen como principal objetivo la participación directa de la ciudadanía en este proceso, con el fin de establecer las principales demandas y preocupaciones de los vecinos y vecinas en materia generalmente de gastos (actividades, inversiones públicas...) e incluirlos en el presupuesto anual de la ciudad, priorizando los más importantes y realizando un seguimiento de los compromisos alcanzados.

El principal aporte de los Presupuestos Participativos es el asentamiento de la idea de una ciudadanía activa, haciendo partícipe al vecino de la marcha de la ciudad y la toma de decisiones sobre asuntos públicos.

de la entrada en servicios de las infraestructuras más destacadas (<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Bilans-LOTI.html>)

Además, los Presupuestos Participativos, bien enfocados, pueden dar lugar a una serie de ventajas que redundan en una mayor participación e implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones:

- Mayor transparencia y eficiencia en la gestión municipal, al compartir entre todos, el debate acerca de en qué se van a gastar los impuestos.
- Mejora de la comunicación entre administración y ciudadanía, generando espacios de interlocución entre políticos/as, vecinos/as, colectivos y personal técnico.
- Fomento de la cultura territorial, la reflexión activa y la solidaridad por cuanto todos los participantes tienen la oportunidad de conocer y dialogar sobre los problemas y demandas del resto.
- Contribución a construir la democracia en cuanto que permiten la apropiación de los asuntos públicos por parte de la ciudadanía.

7.2.3.9 Revisar y evaluar la eficacia de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

A pesar de la importante capacidad que la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) ha supuesto para incidir de manera preventiva sobre las consecuencias ambientales del planeamiento espacial, una década después del comienzo de su aplicación en España, el resultado no es todo lo satisfactorio que se podría esperar. La realización de los estudios de evaluación ambiental estratégica por el promotor del planeamiento condicionan en buena medida su enfoque y alcance, adaptando los estudios a intereses, a veces, alejados del verdadero objeto de esta evaluación.

Además la EAE reduce la evaluación del planeamiento desde el punto de vista de la sostenibilidad a una única vertiente-la medioambiental-dejando en muchos casos de lado la vertiente social, la económica, la cultural e incluso la urbanística (De la Villa, 2012), lo que dificulta la consideración y la conciliación de los principios de las directivas sobre sostenibilidad, como la Estrategia

Territorial de Desarrollo Sostenible (ETE) y con algunas determinaciones de las leyes de suelo y ordenación del territorio autonómicas.

No obstante, el esfuerzo realizado para el entendimiento del territorio en el planeamiento es siempre mayor al que se exigía tradicionalmente al planeamiento urbanístico aunque la generalidad de los procedimientos regulados de EAE, diseñados para su aplicación con carácter general, sin atender a las particularidades del urbanismo y la falta de un corpus disciplinar avalado por la práctica, que pueda ser utilizado en el planeamiento urbanístico, está afectando a su eficacia como método para la integración de los aspectos sociales, ambientales y económicos en el planeamiento (De la Villa, 2012), aunque hay investigaciones en curso para su desarrollo (Gómez, 2010).

Parece necesario revisar en profundidad y acordar los conceptos y criterios que persiguen., y sería conveniente que en la misma se estimasen tanto los impactos derivados del plan como las cargas económicas y sociales derivadas de su corrección con objeto de exigir su asunción por parte de los promotores.

Integrar los requerimientos de los Informes de Sostenibilidad económica exigidos a partir de la Ley de Suelo de 2008 al planeamiento en un único instrumento de evaluación del planeamiento junto con otros criterios que permitan la evaluación global de los planes desde una aproximación integral a la sostenibilidad mejoraría la eficiencia del planeamiento y su rigor científico.

7.2.4 Propuestas enfocadas en el ámbito educativo y social

7.2.4.1 Avanzar hacia una mayor y más generalizada cultura del territorio

La crisis económica y la mayor visibilidad de las consecuencias del urbanismo expansivo y los casos de corrupción vinculados al urbanismo parece que han motivado un cambio para avanzar hacia una cultura del territorio. Temas como la gestión prudente de los recursos, la cohesión social, el valor de los espacios abiertos o la participación ciudadana resultan más cercanos a la ciudadanía que intenta participar activamente en la toma de decisiones públicas. Aprovechando además este momento de desinversión pública y privada sobre el territorio, parece el momento oportuno para reconducir prácticas, realidades y tendencias pasadas que iban en contra de los principios básicos del urbanismo

en los que el interés general quedaba relegado a un segundo plano, y recuperando un urbanismo al servicio del interés general que de soluciones reales y factibles a los problemas de la ciudadanía.

Para ello es necesario reforzar la visión estratégica e integral del territorio, desde todos los ámbitos, la administración pública, técnicos, académicos, actores privados, ciudadanía, con objeto de superar el modelo actual en el que prima la defensa de los intereses particulares frente a los generales. Eso se consigue avanzando en el conocimiento del territorio y de las variables que inciden en él, cada vez más numerosas, novedosas y sujetas a mayores cambios e incertidumbres y promoviendo la coordinación y cooperación entre las diferentes administraciones y de estas con todos los agentes sociales y con los ciudadanos (Valenzuela, 2010).

La enseñanza para el conocimiento y valoración del territorio así como la pedagogía referida a los derechos y deberes de los ciudadanos en el acceso a la información y en la toma de decisiones deben recuperarse en todas las etapas educativas y en todos los grados formativos con competencias en el ámbito del urbanismo, fomentando las sinergias entre disciplinas, especialmente en el nivel universitario, e incluso replanteándose la necesidad de disponer de un título propio de Urbanista, en el que tengan cabida arquitectos, ingenieros, geógrafos, ambientólogos, sociólogos, economistas, juristas, politólogos, etc., como en otros países europeos, dotando de mayor reconocimiento a la profesión de urbanista, y recuperando la ética y el prestigio social del urbanismo.

Hay que educar en la comprensión de las potencialidades y necesidades de la disciplina urbanística formando parte de los valores de todos los miembros de la sociedad. Además, la planificación debe ser divulgada y explicada para que todos los ciudadanos sean conscientes de la puesta en marcha del proceso aumentando su capacidad de participación en la toma de decisiones (Terán, 2005). No tiene sentido invocar la racionalidad territorial si previamente no se defiende y se difunde el conocimiento, si no se exige que la planificación se fundamente en análisis rigurosos de la dinámica territorial.

Una sociedad que permanece indiferente ante la corrupción urbanística, que sería la anécdota, e impasible ante la «corrupción del urbanismo» (Gaja, 2007), que ha dejado de ser una garantía de racionalidad territorial para convertirse en un instrumento al servicio de los intereses económicos; una sociedad que no parece ser consciente de que el territorio es un bien necesario, con valor —no precio— por sí mismo, limitado y no siempre recuperable, que debe ser utilizado con criterios de austeridad y racionalidad, es cómplice del modelo vigente, tan criticado cuando ha acaecido la crisis (Vinuesa y Martín, 2013).

El urbanismo debe recuperar su prestigio como disciplina que interviene positivamente en el territorio y la ciudad, para solventar los problemas urbanísticos, cada vez menos restringidos a la disponibilidad de suelo para vivienda y actividades económicas, si no cada vez más diversos y complejos para afrontar con los instrumentos vigentes. La corrupción política y financiera, la crisis económica, la pérdida de legitimidad de las instituciones son conceptos que deben ser sustituidos por una nueva ética, generadora del pensamiento y la acción en el urbanismo, que puede sustentarse en la recuperación de un pensamiento utópico, pero no inalcanzable, que permita rearmar el discurso sobre la ciudad hacia la coherencia.

7.2.4.2 Mejorar la difusión de la información territorial

La información urbanística y territorial, base del conocimiento, debe ser accesible al ciudadano, a través de diversos medios, actualizada, comprensible y a escala adecuada, de manera gratuita y atendiendo a distintos estratos de población y organizaciones civiles. Para ello no es suficiente con poner a disposición del público los documentos que conforman los instrumentos de planificación. Es necesario un esfuerzo por parte de la administración y demás agentes involucrados en el territorio (políticos, académicos, organizaciones civiles, etc.) en la difusión de la cultura territorial y del conocimiento necesario para dotar al ciudadano de capacidad de análisis y espíritu crítico ante los hechos que tienen lugar sobre el territorio. Es necesario un acercamiento al ciudadano a través de medios de gran efectividad (puntos de información, jornadas explicativas, debates, exposiciones, etc.) que promuevan el conocimiento y el diálogo y que han de complementarse con herramientas complejas como son los Indicadores y los Sistemas de Información Geográfica, que favorezcan no sólo una mayor difusión de información, de manera

accesible para el ciudadano de a pie, sino una actualización permanente de la misma que permita analizar la complejidad del territorio.

Nadie asegura que una mayor difusión a través de los medios tradicionales (buzoneo, carteles, anuncios, etc.) o de modernas iniciativas de participación vaya a repercutir en resultados más efectivos (Cámara, 2012; Sanabria, 2012) pero no por ello se debe dejar de informar a la población sobre la posibilidad de participar en un proceso de toma de decisiones tan relevante para su futuro.

Para ello es además imprescindible un importante respaldo político, que demuestre que la administración está dispuesta a ceder poder en términos de decisión a la ciudadanía, a ser transparente en materia de planificación urbanística y territorial, a recibir opiniones, discutirlos y aceptarlas incorporando al ciudadano como un sujeto activo en la planificación.

7.2.4.3 Impulsar una mayor profesionalización y especialización de los actores que participan en la redacción del planeamiento

A pesar del esfuerzo hecho en la adaptación de las licenciaturas al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) por asociaciones de profesionales y académicos, que han resultado en estudios orientados a defender una formación de grado básica, unos másteres especializados, unos terceros ciclos de capacitación profesional y unos doctorados de perfil claramente investigador, para lograr unos caminos formativos más adaptados a las necesidades profesionales actuales, aún es pronto para determinar el resultado de los mismos. No sólo existe aún un número limitado de promociones graduadas bajo estos nuevos planes de estudio, sino que además éstos no han tenido la oportunidad, en muchos casos, de poder llevar a la práctica los conocimientos adquiridos, como consecuencia del parón de actividad económica acaecido en España a partir del estallido de la burbuja inmobiliaria en 2007 y del que aún se está recuperando el país.

Mientras tanto, parece que el título único en Urbanismo, es una oportunidad rechazada, y quizás perdida, en la reciente reestructuración de los títulos de

Grado dentro del Espacio Europeo de Educación Superior. La elevada diversidad de modalidades de enseñanza existente en nuestro país con que imparten asignaturas generales, especialidades o cursos de posgrado en urbanismo, dificultaría la definición del contenido de las materias introductorias y específicas, la carga lectiva de cada una de ellas, las prácticas, las optativas, la metodología, etc.

Asumiendo que la enseñanza del urbanismo ha de recaer en cursos de posgrado, éstos deberían, como mínimo, asegurar una formación generalista que desarrolle los temas de planeamiento y gestión urbana, partiendo de la introducción a la materia, al análisis del territorio y al proyecto. Estas enseñanzas deberían compartirse entre las distintas disciplinas, Arquitectura, Ingeniería de Caminos, Geografía, ciencias Ambientales, Sociología, derecho, Economía, etc. Como ejemplo de máster de especialización en esta línea, cabe señalar el impartido por el INAP, desde los años 60, como Curso Superior de Estudios Territoriales y Urbanísticos, convertido en Máster desde el año 2013 y cuyo contenido satisface a priori la formación integral requerida para ejercer la profesión de urbanista desde el enfoque multidisciplinar, y que debería servir como referente para la definición de buena parte el resto de másteres en urbanismo que han definido las diferentes disciplinas. Aunque muy orientados a la adquisición de plenas capacidades para ejercer la profesión de urbanista, mantienen un cierto carácter sesgado afín a su especialidad.

A esta falta de reconocimiento de la disciplina y profesionalización de la práctica del urbanismo se suma la ausencia de un organismo oficial, con entidad propia que defienda el urbanismo como profesión, establezca unos objetivos y principios rectores, un sistema de acceso, conocimientos académicos y/o prácticos y acreditación para ejercer la profesión, como los que establece el *Royal Town Planning Institute*, basados en la definición de la disciplina establecida por el Consejo Europeo de Urbanistas, que, correspondiéndose, en gran medida, con los contenidos básicos de las enseñanzas que se ofrecen en otros países de nuestro entorno, pueden servir de modelo con respecto al cual contrastar los programas posibles de formación en urbanismo y que propone a las escuelas de urbanismo los elementos centrales del *curriculum*, a través de la consecución de una serie de objetivos de la enseñanza de conocimientos sustantivos y destrezas prácticas mínimas.

7.2.4.4 Impulsar la multidisciplinariedad de los equipos redactores y evaluadores y la formación en urbanismo

La dificultad de realización de estudios sobre el territorio y sus dinámicas, de calidad, con un enfoque multivariable, y útiles para el planeamiento requieren una perspectiva integradora y un elevado esfuerzo técnico, económico. Para ello es requisito imprescindible un equipo multidisciplinar, con el que muchas veces no cuentan los equipos redactores de planeamiento ni los equipos de técnicos de la administración que posteriormente se encargarán de evaluar el contenido del plan durante el proceso de consulta interadministrativa o de aprobación en sus diferentes fases, como ratifica en la entrevista en profundidad el Subdirector General de Evaluación Ambiental del Planeamiento de la Comunidad de Madrid. La falta de multidisciplinariedad, da como resultado análisis pobres y con una visión sesgada de la realidad territorial que pueden inducir errores en el planeamiento o simplemente no ser de utilidad para la formulación de propuestas.

Ante la ausencia de un título propio en urbanismo, las disciplinas afines deben ampliar su corpus disciplinar de tal manera que a la capacidades, destrezas y habilidades analítica, integradora y evaluadora que poseen geógrafos y ambientólogos se sumen las de arquitectos e ingenieros, más enfocadas a la resolución formal y técnica de los problemas urbanos y territoriales, aunando los métodos deductivos que caracterizan a los unos y los inductivos que caracterizan a los otros e integrando nuevos métodos y técnicas, o recuperando aquellos en desuso, hoy día imprescindibles en el análisis y planificación del territorio como son, los análisis cualitativos, las técnicas estadísticas, las nuevas técnicas de representación y análisis cartográfico, los métodos participativos de consulta, etc.

La interdisciplinariedad ha dejado paso a la multiplicidad, en la que cada conocimiento asume su responsabilidad y transforma su aportación en una reflexión compartida y diversa, en función de los conocimientos, habilidades y escalas en las que trabaja. Se trata de multiplicar los vínculos, reivindicando la

heterogeneidad de los conocimientos y la capacidad de cada uno de ellos para responder de forma distinta a cada cuestión

Los geógrafos, como expertos en análisis territorial, y los más activos en denunciar los desmanes urbanísticos de los últimos años (Terán, 2009), probablemente por su mayor conocimiento del territorio y conciencia ambiental, junto con sociólogos, economistas, ambientólogos, éstos últimos con una serie de destrezas, habilidades y competencias caracterizadas por la visión multidisciplinar e integradora de conocimientos y el espíritu crítico ante los problemas ambientales (Libro Blanco del Grado en Ciencias Ambientales, 2005) y por supuesto arquitectos e ingenieros, con mayor capacidad proyectual, y otros profesionales deberían participar activamente en la práctica planificadora, tanto en el análisis territorial como en la definición de propuestas. De esta manera se conseguiría una mayor vinculación y coherencia del planeamiento.

7.2.4.5 Aplicar el principio de transparencia efectiva

La transparencia en materia de urbanismo, debería estar dominada por el conocimiento y la participación efectiva de la ciudadanía y todos los agentes interesados en la toma de decisiones del planeamiento desde las fases iniciales de su elaboración y durante todo el proceso y vigencia. Decidir sobre la necesidad de revisar un plan general, sobre el modelo de ciudad a perseguir, sobre los criterios y objetivos que deberían regir ese modelo, contribuiría a mejorar la transparencia de un ayuntamiento, haciendo a los ciudadanos corresponsables de la toma de decisiones y capacitándoles para su evaluación. Facilitar el conocimiento sobre la gestión del planeamiento, sobre la justificación y toma de las decisiones, no sólo contribuiría a mejorar la percepción de la administración pública, sino de la clase política y del planeamiento como herramienta efectiva al servicio de los ciudadanos.

Esta apertura de la información urbanística contribuiría a minimizar el tráfico de influencias, el acceso a la información privilegiada, la especulación, etc. y consecuentemente de la corrupción urbanística.

Índices a tener en cuenta para evaluar la transparencia en materia de urbanismo serían aquellos que valoren, por ejemplo, el número de medios a través de los que se publicita un PGOU, el uso de indicadores accesibles para

el entendimiento de la información urbanística, el momento en el que se publicita (antes de la revisión, durante, posteriormente), el porcentaje de población que ha participado de manera efectiva en la definición del modelo territorial, el número de alegaciones y respuestas recibidas. Para ello, habría que definir un sistema de indicadores accesibles a toda la ciudadanía que contribuyan a mejorar la transparencia efectiva del urbanismo y a promover una mayor cultura territorial.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA CITADA:

- AGE (2011). *Documento de constataciones y recomendaciones sobre los Grados en Geografía*. AGE y Colegio de Geógrafos. http://www.age-geografia.es/docs_AGE/GradosGeoDocumConstRecomend.pdf
- AGE (2003). "Salidas profesionales de la Geografía" traducido del *Butlletí de l'Associació de Geografs Professionals de Catalunya*. Nº 37. <http://www.age-geografia.es/docs/prov-salidas-prof.pdf>
- AGUDO, J. (2010a). "La "intercambiabilidad" del suelo urbanizable y no urbanizable". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Nº 36, 2010, pp. 123-176
- (2010b). "Mecanismos jurídicos para la limitación de la oferta de suelo". *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*. Nº 258. pp. 71-112. Madrid.
- ANECA (2005). Libro Blanco del Título de Grado en Geografía y Ordenación del Territorio. http://www.aneca.es/var/media/150444/libroblanco_jun05_geografia.pdf
- BALDUCCI, A. (2005) "La enseñanza del Urbanismo y la profesión de urbanista en un entorno en mutación: el caso de Italia" en *Revista Urban*. Nº10. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura - Universidad Politécnica de Madrid. Pp.33-42
- BASSOLS, M. (1973), *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español*. Ed Montecorvo. 639 pp.
- (1995). "Ildefons Cerdà ante la ordenación jurídica del urbanismo: aportaciones y anticipaciones". I Jornadas Internacionales. "Cerdà, urbe

- y territorio” en Rueda, S. (2010): “El Urbanismo Ecológico: un nuevo urbanismo para abordar los retos de la sociedad actual”.
- BAULUZ DEL RÍO, G. (2004). *Guía de buenas prácticas de Planeamiento urbanístico Sostenible*. Junta de Comunidades de Castilla La Mancha.
- BENABENT, M. (2006): *La ordenación del territorio en España. Una perspectiva disciplinar. Análisis de su objeto, alcance y contenidos propositivos*. Universidad de Sevilla, pp.473
- BERTUZZI, M.L (2008). Los cambios epistemológicos y disciplinares del urbanismo y el planeamiento como modo de comprender la contemporaneidad. la pertinencia de la arquitectura y la formación de los profesionales en este contexto. *Estudios del Hábitat*. N° 10 . Pp. 25-38
- BOIRA I MAIQUES, J. (2003): “La participación ciudadana y el urbanismo ¿radicalizar la democracia o democratizar el espacio?”, en Capel, H. (Coord). *Mediterráneo económico: Ciudades, arquitectura y espacio urbano*, nº3, Almería, Cajamar. Disponible en: <http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/3/3-32.pdf>
- BONET I MARTÍ, J. (2012). “El territorio como espacio de radicalización democrática. Una aproximación crítica a los procesos de participación ciudadana en las políticas urbanas de Madrid y Barcelona”. *Athenea Digital*, 12(1),15-28. Disponible en: <http://psicologiasocial.uab.es/athenea/index.php/atheneaDigital/article/view/Bonet>
- BURRIEL, E. (2014). “El estallido de la burbuja inmobiliaria y sus efectos en el territorio” en *Geografía de la crisis económica en España*. Coord. por Juan Miguel Albertos Puebla, José Luis Sánchez Hernández, ISBN 978-84-370-9361-1, pp. 101-140
- (2002). «Análisis geodemográfico y planificación territorial en España». *Estudios Geográficos*, LXIII, 248-249, 443-469.
- (2003). «La demografía en la planificación territorial». *Eria*, 60, 93-103.

- (2004). «La Base Formativa Común en la Enseñanza Universitaria de la Geografía en España». Boletín de la AGE. Nº38. Pp.47-70
 - (2008) “La “década prodigiosa” del urbanismo español (1997-2006)”. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2008, vol. XII, núm. 270 (64). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270/sn-270-64.htm>>
- CÁMARA, C. (2012).” Las iniciativas de participación ciudadana en el urbanismo. El urbanismo participativo, una nueva forma de entender la ciudad y la ciudadanía en la configuración de espacios públicos”. *Revista URBS. Revista de Estudios Urbanos y Sociales*. Volumen 2. Núm.1. pp.19-32. Disponible en http://nevada.ual.es:81/urbs/index.php/urbs/article/view/camara_meno67
- CERDÀ, I. (1867): *Teoría de la construcción de las ciudades*. Vol. 1. Cerdà y Barcelona.692 pp. AA.VV. Coedición del Ministerio de Administraciones Públicas y el Ajuntament de Barcelona (1991).
- CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD DE MADRID
<http://www.madrid.org/cartografia/planea/planeamiento/html/web/visorplaneamiento.htm> [consultas: diciembre 2011 y abril 2017]
- CRUZ, A. (1977). “Coplaco, en el contexto de la transformación democrática del país”. Artículo de la sección tribuna libre del diario El País, de fecha 04 de septiembre de 1977.
- DELGADO, G. (2007). “La participación ciudadana en el planeamiento urbanístico y el fenómeno de la teledirección. Análisis crítico sobre el proceso de formación de los planes urbanísticos en España y la incidencia de la opinión de los ciudadanos en su redacción, tramitación y gestión posterior.” En *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Universidad de Barcelona. . Vol. XI, núm. 245 (12), 1

de agosto de 2007. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24512.htm>

EEA (2006). La Expansión Urbana Descontrolada en Europa. Briefing 4/2006. http://reports.es.eea.europa.eu/briefing_2006_4/es/eea_briefing_4_2006-ES.pdf

COMISIÓN EUROPEA (1999) «Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE», acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Postdam, mayo de 1999.

- (2002). Hacia un perfil de la Sostenibilidad local-Indicadores Comunes Europeos. Noviembre.
- (2005). Estrategia temática para el medio ambiente urbano [COM (2005) 718 final
- (2010). Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. COM (2010) 2020, Comunicación de la Comisión, Bruselas

EZQUIAGA, J. M. (2017): “La refundación del sector inmobiliario”. Artículo de prensa publicado el viernes 06 de enero de 2017 en el diario Expansión.

- (2012). “Conversatorio: Escenarios para (re)pensar la ciudad. (I, II, III, IV, V)” Disponible en: <http://ezquiagaarquitectura.com/ezquiaga/blog/>
- (1996). “¿Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano”, en Urban, 2, pp. 7-36.

FARIÑA, J. (2011) “Recuperando a Patrick Geddes El blog de Fariña. <https://elblogdefarina.blogspot.com/>

FARIÑA, J. Y NAREDO, J.M. (directores) (2010): *Libro Blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*, Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica, Ministerio de la Vivienda del Gobierno Español, Madrid.

FERNÁNDEZ GÜELL, J.M. (2011): “Recuperación de los estudios del futuro a través de la prospectiva territorial” en Ciudad y territorio. Estudios Territoriales. (n. 167); pp. 11-32. Ministerio de Fomento.

- FERNÁNDEZ, S. (2008). "Participación pública, gobierno del territorio y paisaje en la Comunidad de Madrid." En *Boletín de la A.G.E.*, N°46.pp.97-119
Disponible en: <http://age.ieg.csic.es/boletin/46/06-PARTICIPACION.pdf>
- FERNÁNDEZ, F; LEIRA E.; RUIZ DE ELVIRA, J. Mª (1981). "El urbanismo de Madrid: una historia y una oportunidad". Tribuna Libre. Diario "El País". 15 de febrero de 1981.
- FERNÁNDEZ, S. Y MARÍN, B (2016). *Los Informes de Sostenibilidad Económica*. Revista Práctica Urbanística, nº 138/2016
- FONT, A. (2003). (Coord.) (2003): "Introducción: Planeamiento Urbanístico En Controversia". Diputació De Barcelona, Pp. 13-19.
- (1998). (Eds.) "Planeamiento Urbanístico: De la controversia a la Renovación". Diputació De Barcelona, Pp. 207-221.
- FRAVM. (2005) "Alegaciones al Anteproyecto de Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid de 19 de octubre de 2005"
<<http://aavvmadrid.org/index.php/content/view/full/1412>> [consulta 10-12-2011]
- GAJA, F. (2007). "¿Corrupción urbanística o corrupción del urbanismo?"
<<http://www.levante-emv.com/opinion/3403/corrupcion-urbanistica-o-corrupcion-urbanismo/263378.html>> [consultada 12 de enero de 2012]
- (2005). "La Participación Ciudadana, algo más que el refrendo" en Luís Francisco Herrero (Ed.): Participación Ciudadana para el Urbanismo del siglo XXI. CTAV, Valencia.
- GALIANA, L. Y VINUESA, J. (2010). *Teoría y práctica para una ordenación racional del Territorio*. 346 p. Síntesis, Madrid.
- GARCÍA-BELLIDO, J. (2000). "Ildefonso Cerdà y el nacimiento de la urbanística: la primera propuesta disciplinar de su estructura profunda". *Scripta*

Nova. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Nº61. Universidad de Barcelona. <http://www.ub.edu/geocrit/sn-61.htm>

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y PAREJO ALFONSO, L. (1981). *Lecciones De Derecho Urbanístico*. Ed. Cívitas. Madrid. 908 Pp.

GARCÍA MACHO, R. (2012). "La participación ciudadana en la ordenación urbanística y la admisión de proyectos en el contexto del derecho a una buena administración" en Montoro,M.J. y Sommermann,K.P. (coord.). *Las administraciones en perspectiva europea*. Barcelona, 2012, 149 p. Disponible en: http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Publicacions/Col_leccio%20Materials/26%20les%20administracions%20en%20perspectiva%20europea/4_Garcia/04_garcia_es.pdf

GEDDES, P, (1960). *Ciudades en Evolución*. Ed. Infinito.301 Pp.

GÓMEZ PIÑEIRO, J. (2007) "Análisis geográfico: estrategias y entorno" en *Lurralde Inves. Espac.* 30, p. 11-23

HALL, P. (1996). *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serbal, Colección La Estrella Polar.

IGLESIAS, F Y AGUDO, J. (Dir.) (2007). *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*. Fundación Alternativas. Madrid.

INE. (2011). *Proyecciones de Población a corto plazo. Últimos datos publicados: serie 2011-2021* (7 octubre 2011). <http://www.ine.es> [diciembre de 2011]

JIMÉNEZ, F. (2014). "Corrupción urbanística". *Eunomia. Revista en Cultura de la legalidad*. Nº6, pp217-223.

LARRODERA, E. (1981). Consideraciones generales en torno a la Ley del Suelo. Curso sobre figuras de planeamiento y su gestión. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, 1981. ISBN: 84-85572-29-7

LIBRO BLANCO DE LA GOBERNANZA EUROPEA (2002). Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001].

- LIZCANO, J. (2014). "Posición y consideraciones de transparencia internacional España sobre la nueva ley de transparencia". En www.transparencia.org.es. Consultado el 20 de mayo de 2014.
- LÓPEZ ONTIVEROS, A. (1992). "La enseñanza de la Geografía en la Universidad española", en *La Geografía en España (1970-1990). Aportación española al XXVII congreso de la UGI*. Washington 1992. Madrid, AGE-RSG, BBVA.pp 3-15
- MANERO, F. (2011). "La participación ciudadana en la ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones". *Cuadernos Geográficos*, 47 (2010-2), 47-71. Disponible en: <http://www.ugr.es/~cuadgeo/docs/articulos/047/047-003.pdf>
- MANGADA, E. (2013). "De la ideología al pragmatismo económico. Recordando el Plan general de Ordenación urbana de Madrid 1985" en *Reflexiones a propósito de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid*. Ed. TRYS. Pp.47-69.
- MARTÍN, B. (2013). "La participación ciudadana en la planificación urbanística y territorial" en *Reflexiones a propósito de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid*. Ed. TRYS. Pp.161-181.
- (2012): "Análisis territorial y planeamiento" en *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* Num.172. Vol. XLIV. Cuarta época. Verano 2012 pp. 247-263. Ministerio de Fomento.
- (2009). *Análisis geográfico en el planeamiento urbanístico: propuesta metodológica para la elaboración de estudios de análisis y diagnóstico territorial para planes urbanísticos*.
<<http://biblioteca.uam.es/sc/BibloseArchivo> .html
><http://hdl.handle.net/10486/8049>
- (2015). "El Tribunal Supremo dicta sentencias contra planes urbanísticos por falta de motivación y justificación de sus propuestas desde la perspectiva del interés general y por ir en contra de un desarrollo urbanístico sostenible".

<http://territoriosostenible2011.blogspot.com.es/2015/08/el-tribunal-supremo-dicta-sentencias.html>

MARTÍNEZ LÓPEZ, M. (2006). La participación social en el urbanismo, en los límites de la realidad. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n34/ammam.html>

MARTÍNEZ, J.M. (2012). “En España un 20% de las viviendas están vacías. En una década las casas desocupadas pueden pasar de los 3,1 a los seis millones”.

<http://www.elpais.com/articulo/economia/Espana/viviendas/estan/vacias/elpepueco/20120105elpepueco_6/Tes> [consulta: 10 de enero de 2012]

MATA, R. (2007). “Auge inmobiliario y evolución de los usos del suelo en España. Por una nueva cultura del territorio”. Lección inaugural del Curso Académico 2007-2008. Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 70

MATESANZ, Á. (2009) «El suelo en la legislación urbanística española», Boletín CF+S, 51, pp. 7-61. Recurso electrónico en línea: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n51/aamat.html> [CONSULTA: 27 DE NOVIEMBRE DE 2016]

MÉNDEZ, R. (2008): “Trayectorias recientes de la Geografía: algunos problemas y potencialidades para su enseñanza”. *Revista Huellas*. Num.12. pp.128-155.

MÓDENES, J.A. (2010). “Una mirada demogràfica als canvis recents en l’acces a l’habitatge a Catalunya”. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 69, 2010, 113-140.

MORENO, A. (2013). “El desarrollo equilibrado como enfoque para la formación valoración de decisiones” en *Reflexiones a propósito del Plan General de Madrid*. Ed. TRYS. Pp.597-621.

NAREDO, J.M.; CARPINTERO, O. y MARCOS, C. (2008). *Patrimonio inmobiliario y balance nacional de la economía española (1995-2007)*. Madrid. Funcas.

- NAREDO, J. M. (2010) *El modelo inmobiliario español y sus consecuencias*. Madrid (España), marzo 2010.
<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/ajnar.html>
- (2001). Instrumentos Financieros y Económicos para la Sostenibilidad Urbana. Barcelona. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/ajnar1.html>
- PARADA, R. (2007). *Derecho urbanístico general*. Madrid. Ed. Marcial Pons. 197 pp.
- PLAZA, J.; ROMERO, J.; FARINÓS, J.; (2003): “Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa”. *Ería*, nº61,227-249.
- PIÉ, R. (2005). “La titulación de Urbanismo en España. Una nueva oportunidad”. En *Revista Urban*. Nº10. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura - Universidad Politécnica de Madrid.Pp.74-87.
- POZUETA, J. (2009). “Evolución de la consideración de los corredores verdes en la planificación: el caso de Madrid”. *REVISTA DE URBANISMO* Nº20.
- RAMÍREZ, J.L. (1992). “La participación ciudadana en los países nórdicos: experiencias de Suecia. Análisis y conclusiones para el futuro”. Conferencia Europea sobre Participación Ciudadana en los Municipios, Córdoba 4-7 de noviembre de 1992. Madrid: Comunidad de Madrid, 1992. <http://www.ub.edu/geocrit/sv-61.htm>
- REQUES, P. y DE COS, O. (2003). “Geodemografía y planificación estratégica en Cantabria: de la escala local a la regional” en *La dinámica demográfica protagonista del territorio*. Actas del VIII Congreso de la Población Española. Santiago de Compostela. Universidad de Santiago de Compostela, 219-233.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2007). “Ética y Urbanismo”. Texto de la conferencia pronunciada en la Facultad de Derecho de la Universidade da Coruña

el día 9 de febrero, con motivo de la celebración de la festividad de S. Raimundo de Peñafort.

- (2014). El marco constitucional del urbanismo en España. Disponible en: http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonesAdministracionPublica/Documentos/docs/Instituto%20Aragon%C3%A9s%20Adm%20P%C3%ABlica/Revista%20Aragonesa%20Adm%20P%C3%ABlica/Revista%20completa%2032%20jun%202008+/Numero_32/06%20Arana.pdf [Consultado el 15 de noviembre de 2015]

ROMERO, J. (2010). "Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias" *Cuadernos Geográficos*.47, (2010-2), 17-46

ROMERO, J. Y FARINÓS, J. (2011). "Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. Nº56. Pp. 295-319. Disponible en: <http://www.boletinage.com/56/13%20AGE%2056.pdf>

ROYAL TOWN PLANNING INSTITUTE (1996). The education of planners. RTPI. Londres

RULLÁN, O. y ARTIGUES, A. (2007). "Estrategias para combatir el encarecimiento de la vivienda en España. ¿Construir más o intervenir en el parque existente?" *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona,, vol. XI, núm. 245 (28). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24528.htm>>.

- (2011a) "La regulación del crecimiento urbanístico en el litoral mediterráneo español". *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. Vol. XLIII. (168), 279-297.
- (2011b) ¿Qué le está pasando al territorio? Asociación de Geógrafos Españoles <http://age.ieg.csic.es/v2/index.php?m=actualidad> [consulta: 10 de noviembre de 2011]

- SALOM PARETS, A. (2011). "Las limitaciones al crecimiento poblacional y espacial establecidas por la normativa territorial y urbanística". Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 544 pp.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (1999). Introducción al urbanismo: Conceptos y métodos de la planificación Urbana. Alianza Editorial.
- (2001). "La enseñanza del urbanismo en España" en Revista Urban. nº 6. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura - Universidad Politécnica de Madrid. Pp.114-122
- SERVERT, R. (2012). "Crónica de una decepción. El fracaso de los Informes de Sostenibilidad Ambiental y las Memorias Ambientales en la Evaluación Ambiental Estratégica del planeamiento urbanístico". *Revista Cuadernos de Ordenación del territorio. FUNDICOT V época* (2). 15-20.
- SOLÀ-MORALES I RUBIÓ, M. (1982): "Siglo XIX: Ensanche y saneamiento de las ciudades" en *Vivienda y Urbanismo en España*, Madrid: Banco Hipotecario de España, cap. VII, 1982.
- (1987) "La segunda historia del proyecto urbano". UR: 1987, núm. 5
- (1997). "Las formas de crecimiento urbano". Edicions UPC.
- TARRAGÓ, S. (1977). Génesis y estructura de la obra de Cerdá. 2C. Construcción de la Ciudad.
<http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/5098/1/Article03.pdf>
- TERÁN, F. (1970). "Reflexiones sobre la crisis del planeamiento" en Ciudad y Territorio. Revista de Ciencia Urbana. Núm.3. pp. 11-30. Ed. Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- (1982). Planeamiento urbano en la España contemporánea. 1900-1980, Gustavo Gili, Barcelona.

- (1996). «Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996)» en Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, XVIII (107-108), 1996. Ministerio de Fomento.
- (1997). «Resurgam: Invocación para recuperar el urbanismo y continuar el planeamiento» en Urban. 1. DUyOT. ETSAM-UPM. Madrid.
- (1999). Historia del urbanismo en España: Siglos XIX y XX. Cátedra. Madrid.
- (2000); "El retorno del plan", Urban, nº 4, Madrid.
- (2003); "Editorial", Urban, nº 8, Madrid.
- (2005). "Sobre la enseñanza del urbanismo en España" en Revista Urban. nº10. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura - Universidad Politécnica de Madrid. Pp.8-11
- (2009). «La gran excusa Cerdà» en El País, 26 de septiembre. Madrid.
- (2014). "El caso Cerdà" en diario El País, 28 de marzo. Madrid

TINSA (2015). Radiografía del stock de la vivienda 2015.

TORT I DONADA, J. (2006): *"Por una comprensión integral de la planificación. Acerca del significado del territorio en la concepción urbanística de Ildefonso Cerdà"*. Comunicación inscrita en el marco del proyecto de investigación SEJ2006-15331-C02-02, del Ministerio de Educación y Ciencia. 15 pp.

TRAPERO, J.L. (1996): "El planeamiento urbanístico en España", en Moya, L., op.cit.

TROITIÑO, M. A. (2002). "Elementos y técnicas de análisis territorial. Documentación". Universidad de Oviedo, Madrid.

VALENZUELA, M. (2011) "La planificación territorial de la región metropolitana de Madrid. Una asignatura pendiente". *Cuadernos Geográficos*.47, (2010-2), 95-129

VALLEJO, C. (2015). "Vivienda: por fin está aquí la recuperación" en Sección: mercado inmobiliario de la web de noticias financieras: <http://www.finanzas.com/noticias/20150926/vivienda-esta-aqui-recuperacion-3246527.html> [fecha de consulta: 05 de diciembre de 2015]

VELASCO CABALLERO, F. (2015). Reforma del régimen del suelo en la Comunidad de Madrid. Instituto de Derecho Local UAM.
<http://www.idluam.org/blog/?p=350>

VILLACAÑAS, S. (2010). "Un nuevo modelo para una nueva época" Grupo IV:
La necesidad de un nuevo urbanismo y ordenación del territorio.
Algunas claves para la reinterpretación del urbanismo. II Congreso de
Urbanismo y Ordenación del Territorio.

VILLASANTE, T.R. et al. (2002). Metodologías y presupuestos participativos
Construyendo ciudadanía/3; IEPALA-CIMAS, Madrid

VINUESA, J. (1995). "Análisis geodemográfico y planeamiento urbanístico".
Estudios Geográficos. LVI, 219, 147-168.

- (2003). "Población y demanda de vivienda: una relación a reconsiderar" en La dinámica demográfica protagonista del territorio. Actas del VIII Congreso de la Población Española. Santiago de Compostela. Universidad de Santiago de Compostela, 283-290.
- (2005): "Dinámica demográfica, vivienda y territorio" Papeles de Economía Española, n. 104, 253-269.
- (2008). "La vivienda vacía en España: un despilfarro social y territorial insostenible". Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2008, vol. XII, núm. 270 (39). < <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-39.htm> >
- (2015). "A propósito de la sentencia del tribunal supremo contra las propuestas de crecimiento del Plan de Ávila y el análisis demográfico". <http://territoriosostenible2011.blogspot.com.es/2015/08/a-proposito-de-la-sentencia-del.html>

VINUESA, J., DE LA RIVA, J.M. y PALACIOS, A. (2008) El fenómeno de las
viviendas desocupadas. Madrid. 108
<[http://www.uam.es/personal_pdi/filoyletras/juvian/
publicaciones.htm](http://www.uam.es/personal_pdi/filoyletras/juvian/publicaciones.htm)> [consulta 20.01.2012)

- VINUESA, J. Y MARTÍN, B. (2013) “La (sobre)dimensión del crecimiento residencial en Madrid. El planeamiento urbanístico como coartada”, *Documents d’Anàlisi Geogràfica*, vol. 59/1 51-74
- VV. AA (1982). “Planes para Madrid” en *Pensar Madrid*. Ayuntamiento de Madrid.
- VV. AA (1991). *Teoría de la construcción de las ciudades*. Vol. 1 – Cerdá y Barcelona, vol. 2. – Cerdá y Madrid. Coedición M.A.P. y Ajuntament de Barcelona. pp. 692 y 362.
- VV.AA. (2014). “Documento de alternativas en el ámbito del territorio y del urbanismo”. Foro 2012 Cataluña 21: “Territorio y urbanismo. Estado y alternativas”. Sociedad Catalana de Ordenación de Ordenación del Territorio (SCOT), Instituto de Estudios catalanes.
- ZOIDO, F. (2005). La ordenación del territorio, realidad y planeamiento. Geografía general de España. Tercera parte. Capítulo XXIV.
- ZOIDO, F.; DE LA VEGA, S.; PIÑERO, Á.; MORALES, G.; MAS, R.; LOIS, R.; GONZÁLEZ, J.; (2013). *Diccionario de urbanismo. Geografía urbana y ordenación del territorio*. Madrid: Ed. Cátedra. pp. 378-379.

OTRA BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:

- ABC (1972) “Ya está preparado el Avance de Esquema Director para su envío a varios ministerios”. Diario ABC, 18 de octubre de 1972. pp.59
- ARRANZ, T. (2011). “Participación pública en la actividad urbanística y acceso a la información por medios telemáticos” en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, ISSN 1579-4911, N°. 103, pp. 36-48.
<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3600475>
- BARNES, J. (2007). “El reparto de competencias en materia de urbanismo. El vicio de incompetencia”. Serie Claves del Gobierno Local, 5 Fundación Democracia y Gobierno Local.

- BAXENDALE, C.A. (2000). Geografía y planificación urbana-regional: una reflexión sobre sus enfoques e interrelaciones en las últimas décadas del siglo XX. *Reflexiones geográficas*. 9:58-70.
- BRANDIS, D. (2010) “Los grandes desarrollos residenciales de la periferia de Madrid: de la burbuja a la crisis inmobiliaria” en Delgado, C. (ed.): *Espacios y paisajes urbanos. Reflexionar sobre su presente para proyectar su futuro*, pps. 1-18.<<http://www.uib.es/ggu/cd2/1%20Ponencia/Brandis%20Garcia,%20Dolores.pdf>>[consulta: diciembre 2011]
- CABRAL, J., FIDELIS, T. Y MOTA J.C. (2005). “Práctica profesional y enseñanza del Urbanismo en Portugal: competencias y responsabilidades” en *Revista Urban*. Nº10. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura - Universidad Politécnica de Madrid.Pp.74-87.
- CHUECA, F. (1968). BREVE HISTORIA DEL URBANISMO. MADRID, ALIANZA EDITORIAL. (2002)
- FARINÓS, J. (2008): “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda”. En *Boletín de la A.G.E.*, Nº46. Pp.11-32. Disponible en: <http://age.ieg.csic.es/boletin/46/02-GOBERNANZA.pdf>
- FEMP. CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO LOCAL.
[HTTP://WWW.FEMP.ES/CARTALOCAL/FRONT/NOTICIAS/CL_CONTENTIDETAALLE/_SYCNI RVUY5LY-YY6MEsAR2XIYOH4RGVSLsMSOHPI4UC](http://www.femp.es/CARTALOCAL/FRONT/NOTICIAS/CL_CONTENTIDETAALLE/_SYCNI RVUY5LY-YY6MEsAR2XIYOH4RGVSLsMSOHPI4UC)
- FERNÁNDEZ, B. (2013). “Políticas urbanas innovadoras, gobernanza y planificación flexible. Análisis de la evolución en Francia y propuestas de adaptación al contexto español”. Estudios de progreso. Núm. 72. Fundación Alternativas.64p.

FERNÁNDEZ GÜELL, J.M. (2006): "Planificación estratégica de ciudades: nuevos instrumentos y procesos" en Estudios Universitarios de Arquitectura. Ed. Reverté.

- (2004). "Sostenibilidad y gobernabilidad: dos conceptos condenados a entenderse en el ámbito urbano" en Boletín CF+S > 31: Quinto Catálogo Español de Buenas Prácticas >
<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n31/ajfer.html>.

FERNÁNDEZ, G. R. (2011). *Para comprender el urbanismo español (de una vez por todas)*. Madrid, Iustel.

FONT, A. (2008). "La enseñanza de la urbanística" En. *La docencia del urbanismo en las escuelas de arquitectura y su aportación a la construcción del territorio y de la ciudad*. (Congreso). 2008. Escuela Técnica Superior De Arquitectura De San Sebastián

- (2004). "Un nuevo planeamiento para una nueva territorialidad". En Ciudad y territorio. Estudios Territoriales. Núm. XXXVI. (141-142). pp. 561-567
- (2002). "La renovación del planeamiento urbanístico". En Revista Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, ISSN 1133-6579, Nº. 7, 2002-2003 (Ejemplar dedicado a: Dispersión territorial, paisaje y ciudad construida: objetivos y retos de la planificación urbana / coord. por Alfonso Álvarez Mora, María A. Castrillo Romón), págs. 77-81 Núm.7
<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=720916>

FOLCH, R. (2003). EL TERRITORIO COMO SISTEMA. CONCEPTOS Y HERRAMIENTAS DE ORDENACIÓN. DIPUTACIÓN DE BARCELONA. PP. 291

FRUTOS, L. M^a Y RUIZ, E. (2013). "La Investigación de los Geógrafos en España a través de las monografías (1990-2010)" en *La Investigación Geográfica en España (1990-2012)* coordinada por Lasanta Martínez, T. y Martín Vide, J.

GAGO, J. (1990). "Diez años de nueva gestión urbanística. Balance y perspectivas", en VV. AA., 1979-1989: *10 años de planeamiento*

urbanístico en España. Madrid, MOPU, Instituto del Territorio y Urbanismo, pp.163-172.

GAJA, F. (2008) "Urbanismo ecológico ¿sueño o pesadilla?". *Revista Internacional de sostenibilidad, tecnología y humanismo*, 3, 105-126.

— (2001). "La producción de suelo urbanizado como objetivo de la actuación urbanística". *Revista Urban*, 5, 2000-2001, p.83-10.

GANUZA, E. Y GÓMEZ, B. (2008). "Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos". *Estudios de Progreso*. Nº 38. Fundación Alternativas.

GARRIDO JIMÉNEZ, F.J. (2011). "La evaluación de la sostenibilidad económica en el planeamiento. Los principales determinantes urbanísticos en los ingresos y costes municipales". *Congreso de Urbanismo y ordenación del Territorio*.

GÓMEZ OREA, D. (2002). *Ordenación Territorial*. Ed. Mundi-Prensa. Pp.704.

GÓMEZ MENDOZA, J. (2013) "La evolución de la investigación en la geografía española durante los últimos decenios" en *La Investigación geográfica en España (1990-2012)*, obra Coordinada por Teodoro Lasanta Martínez y Javier Martín Vide.

— (1989) "Evolución y análisis de las aportaciones de geografía urbana a los estudios urbanos". *Revista Ciudad y Territorio*. Núm. 81-82, 3-4, 1989.

GÓMEZ VILLARINO, M. (2010). *Evaluación ambiental estratégica: desarrollo de un modelo metodológico para la evaluación de la sostenibilidad ambiental en la planificación urbanística*. Tesis (Doctoral), E.T.S.I. Agrónomos (UPM). <http://oa.upm.es/3474/>

HILDEBRAND, A. (1996). *Política De Ordenación Del Territorio En Europa*. Universidad De Sevilla Y Consejería De Obras Públicas Y Transportes.

- HARVEY, D. (2000). "Reinventar la Geografía. Entrevista con David Harvey". *New Left Review* (edición en español) No 5, noviembre-diciembre.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (1997). "Planeamiento urbanístico, mercado de suelo y políticas de Suelo. Bases para el debate sobre la reforma de la legislación urbanística en España." *Revista Urban* (primera época), nº1, p.79-91
- LÓPEZ SOLÍS, D.A. (2013). "La sostenibilidad urbana en la unión europea". *M+A. Revista Electrónica de Medio Ambiente*, Volumen 14, número 2: 38 - 62 http://dx.doi.org/10.5209/rev_MARE.2013.v14.n2.43550
- MARTÍN LOU, M.A., BODEGA FERNÁNDEZ, M.I; CEBRIÁN DE MIGUEL, J.A. Y JIMÉNEZ ROYO, A., (2013:235-249). "Las publicaciones de geógrafos españoles en revistas de geografía españolas en *La Investigación Geográfica en España (1990-2012)*, coordinada por Lasanta Martínez, T. y Martín Vide, J.
- MARTÍN-CONSUEGRA, F. (2015)." La regeneración urbana integrada y la declaración de Toledo" en *Informes de la Construcción*, Vol. 67, No Extra-1 (2015)
- MARTÍNEZ LÓPEZ, M. (2006). La participación social en el urbanismo, en los límites de la realidad. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n34/ammam.html>
- MARTÍNEZ, J.M. (2012). "En España un 20% de las viviendas están vacías. En una década las casas desocupadas pueden pasar de los 3,1 a los seis millones".
<http://www.elpais.com/articulo/economia/Espana/viviendas/estan/vacias/elpepueco/20120105elpepueco_6/Tes> [consulta: 10 de enero de 2012]
- MATA, R. (2002). *Paisajes españoles. Cuestiones sobre su conocimiento, caracterización e identificación*. Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Ordenación del Territorio-Fund. Duques de Soria, pp. 33-46
- (2006): "Un concepto de paisaje para la gestión sostenible del territorio", en Mata Olmo y Tarroja Coscojuela (coord.), *El paisaje y la gestión del*

territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo, Barcelona, Diputación de Barcelona y CUIMPB.

MÉNDEZ GUTIÉRREZ DEL VALLE, R. (1995). La nueva licenciatura en Geografía, Boletín de la AGE 21.22. pp. 137-141.

MONTANER, J.M. Y MUXI, Z. (2011). Arquitectura y política. Ensayos para mundos alternativos. 254 pp. Gustavo Gili. Barcelona.

NAREDO, J.M.; CARPINTERO, O. y MARCOS, C. (2008). *Patrimonio inmobiliario y balance nacional de la economía española (1995-2007)*. Madrid. Funcas.

NAREDO, J. M. (2010) *El modelo inmobiliario español y sus consecuencias*. Madrid (España), marzo 2010.
<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/ajnar.html>

— (2001). Instrumentos Financieros y Económicos para la Sostenibilidad Urbana. Barcelona. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/ajnar1.html>

OSE (2006). Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad. Ministerio de Fomento.

PARADA, R. (2007). *Derecho urbanístico general*. Madrid. Ed. Marcial Pons. 197 pp.

PLAZA, J.; ROMERO, J.; FARINÓS, J.; (2003): “Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa”. *Ería*, nº61, 227-249.

PUJADAS, R. Y FONT, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Editorial Síntesis, colección Espacios y Sociedades, serie mayor, Madrid, 399 pp.

RAMÍREZ, J. M^a. (2010). “Del urbanismo de excepción al urbanismo sostenible, una respuesta a la crisis económica”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 44, 256, 11-37.

- RAMÍREZ, J.L. (1992). "La participación ciudadana en los países nórdicos: experiencias de Suecia. Análisis y conclusiones para el futuro". Conferencia Europea sobre Participación Ciudadana en los Municipios, Córdoba 4-7 de noviembre de 1992. Madrid: Comunidad de Madrid, 1992. <http://www.ub.edu/geocrit/sv-61.htm>
- ROCH, F. (2001). "Hegemonía inmobiliaria y desregulación urbanística. El declive del Plan creador". *Revista Urban (primera época)*, nº6, 2001, p.6-1.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2007). "Ética y Urbanismo". Texto de la conferencia pronunciada en la Facultad de Derecho de la Universidade da Coruña el día 9 de febrero, con motivo de la celebración de la festividad de S. Raimundo de Peñafort.
- (2014). El marco constitucional del urbanismo en España. Disponible en: http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonesAdministracionPublica/Documentos/docs/Instituto%20Aragon%C3%A9s%20Adm%20P%C3%ABlica/Revista%20Aragonesa%20Adm%20P%C3%ABlica/Revista%20completa%2032%20jun%202008+/Numero_32/06%20Arana.pdf [Consultado el 15 de noviembre de 2015]
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ Y FERNÁNDEZ PRIETO, (2013). "La participación de los geógrafos en el planeamiento (1990-2012)" en *La Investigación Geográfica en España (1990-2012)*, coordinada por Lasanta Martínez, T. y Martín Vide, J. pp. 297-316
- RODRÍGUEZ, J.J.; OÑATE, J.J.; PEREIRA, D. (2006). "Una revisión bibliográfica de manuales y guías de Evaluación Ambiental Estratégica del Planeamiento urbanístico" en *Ciudad y territorio. Estudios Territoriales*. Nº 38. Ministerio de Fomento. Pp. 697-707
- ROMERO, J. (2010). "Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias" *Cuadernos Geográficos*.47, (2010-2), 17-46
- ROMERO, J. Y FARINÓS, J. (2011). "Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como

resultado". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. Nº56.
Pp. 295-319. Disponible en:
<http://www.boletinage.com/56/13%20AGE%2056.pdf>

ROYAL TOWN PLANNING INSTITUTE (1996). *The education of planners*. RTPI.
Londres

RUEDA, S. (2012). *Libro verde de sostenibilidad urbana y local en la era de la información*. MAGRAMA.

— (2010): "El Urbanismo Ecológico" en Revista digital - Territorio, Urbanismo, Sostenibilidad, Paisaje, Diseño urbano del Departamento de urbanística y ordenación del territorio de la UPM http://urban-e.aq.upm.es/pdf/El_Urbanismo_Ecologico.pdf

SANTAMERA, J. A. (1996). *Introducción al Planeamiento Urbano*. Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Universidad Politécnica de Madrid.

SANTOS, M. (1984). "La geografía a fines del siglo XX: nuevas funciones de una disciplina amenazada". En Revista *Internacional de Ciencias Sociales*, Vol. XXXVI, Nº 4. UNESCO, pp.693-708.

SANTOS Y GANJES, L. (2010). *Jornadas de Formación y participación en la Práctica del Urbanismo. La Ciudad y el Territorio como identidades colectivas*. Bilbao, 21, 22 y 23 de octubre de 2008. Ayuntamiento de Bilbao-HartuEmanak. Disponible en:
<http://www.hartuemanak.org/contenidos/articulos/Publicacion8.pdf>

SICA, P. (1981): *Historia del urbanismo: El Siglo XX*. Instituto de Estudios de la Administración Local.

TARRAGÓ, S. (1977). *Génesis y estructura de la obra de Cerdá*. 2C. Construcción de la Ciudad.
<http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/5098/1/Article03.pdf>

- TEJEDOR, J. (2013): Del blog: "<http://administracionpublica.com/viviendas-rurales-sostenibles/>. Fecha de consulta: 13/03/2014
- TORROGLOSA, L., MARÍN, B., MORELL, M. Y JOVER, A., (2015): "La necesaria e importante reflexión económica sobre el urbanismo y la ordenación del territorio" en Revista Encuentros Multidisciplinares nº 50. Transparencia Internacional.
- TORT I DONADA, J. (2006): "*Por una comprensión integral de la planificación. Acerca del significado del territorio en la concepción urbanística de Ildefonso Cerdá*". Comunicación inscrita en el marco del proyecto de investigación SEJ2006-15331-C02-02, del Ministerio de Educación y Ciencia.
- TRAPERO, J.L. (1994): "El planeamiento urbanístico en España", en Moya, L., op.cit.
- TROITIÑO, M. A. (2002). "Elementos y técnicas de análisis territorial. Documentación". Universidad de Oviedo, Madrid.
- VALLEJO, C. (2015). "Vivienda: por fin está aquí la recuperación" en Sección: mercado inmobiliario de la web de noticias financieras: <http://www.finanzas.com/noticias/20150926/vivienda-esta-aqui-recuperacion-3246527.html> [fecha de consulta: 05 de diciembre de 2015]
- VELASCO CABALLERO, F. (2015). Reforma del régimen del suelo en la Comunidad de Madrid. Instituto de Derecho Local UAM. <http://www.idluam.org/blog/?p=350>
- VILLASANTE, T.R. et al. (2002). Metodologías y presupuestos participativos Construyendo ciudadanía/3; IEPALA-CIMAS, Madrid
- VIÚDEZ, J. (2014): "La ley de justicia gratuita deja fuera a las organizaciones medioambientales". Diario EL PAIS, 15 de marzo de 2014.
- VV. AA (2014). "Pensar la ciudad. Nuevas herramientas para la regeneración urbana". Ayuntamiento de Málaga.
- VV. AA (1997). "Debate: la reforma de la ley del suelo". *Revista Urban* (primera época) nº1, 1997, pp.92-108.

ANEXOS

I. CONTENIDO EXIGIDO AL ANÁLISIS TERRITORIAL POR LA TOWN AND COUNTRY PLANNING ASSOCIATION (1959)

TOWN AND COUNTRY PLANNING ASSOCIATION (1959): Town and Country Planning textbook

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y FÍSICOS

- a) *RELIEVE: Contornos, cauces, tierras bajas, terrenos no aptos para la urbanización, terrenos inundables; terrenos inestables, susceptibles a la subsidencia; áreas urbanizadas, vías principales de tráfico*
- b) *GEOLOGÍA: Mapa litológico basado en la interpretación de la geología sólida y de acarreo para demostrar las superficies de grava, Creta, arcilla, arena, caliza, etc., incluyéndose áreas de asentamientos humanos.*
- c) *CLIMA: Precipitación en los días lluviosos, horas de sol, temperaturas extremas, viento, niebla, visibilidad.*
- d) *HISTORIA Y CRECIMIENTO: Periodos y localización del desarrollo hasta los años 1875, 1914 y 1917; lugares de especial interés arquitectónico o histórico; principales rutas de tráfico, cambios en los lindes administrativos.*

LA POBLACIÓN Y SU EMPLEO; COMERCIO Y TRABAJO

- a) *POBLACIÓN Y CAMBIO: Densidad y distribución de la población; flujos migratorios y cambios naturales.*
- b) *ESTRUCTURA DE EDAD: Grupos de edad y sexo; previsión.*
- c) *ESTRUCTURA FAMILIAR: Estructura de la familia y previsión.*
- d) *ESTRUCTURA DEL EMPLEO: Agricultura y pesca; minas y cantera; industrias manufactureras; construcción y servicios; desglose del empleo por sexo y edad.*

LEGISLACIÓN, LÍMITES Y FISCALIDAD LOCAL

- a) *VALOR CATASTRAL Y PROPIEDAD: inmuebles alquilados de propiedad pública, eclesiástica, privada o de la Corona; inmuebles ocupados por el propietario; desglose general del valor catastral; cambios.*
- b) *SERVICIOS PÚBLICOS: Administración local y central; educación, hospitales; policía. Relación con los usos principales.*

USO ACTUAL DEL SUELO Y EDIFICACIÓN

- a) *DESCRIPCIÓN GENERAL DE LOS USOS PREDOMINANTES DEL SUELO: Comercio, industria, industrias especiales, residencial, espacio libre y los límites del suelo urbanizable.*
- b) *USOS DEL SUELO EN DETALLE: residencial, tiendas, oficinas, mayorista y almacenamiento, industria, industrias especiales, residencial, espacio libre y límites del suelo urbanizable.*
- c) *SUPERFICIE CONSTRUIDA Y CONDICIÓN: superficie construida, condición (desertización urbana o daños de guerra) y periodo de vida funcional desglosado en tres grados: largo, corto o ninguno.*
- d) *RECURSOS NATURALES: Zonas o fuentes de agua, petróleo, carbón, arcilla, arena, yeso, sal, metales, piedra, madera, agricultura, pesca; recursos en explotación y no explotados.*
- e) *USO AGRÍCOLA DEL SUELO: Bosques y zonas arboladas, brezal, páramos, pastizal duro; praderas y pastizal permanente, tierra de cultivo, frutales y huertas, áreas de industria extractiva, límites del suelo urbanizable.*
- f) *ESTRUCTURA COMUNITARIA: Mapa diagramático de zonas residenciales, centros comerciales, concentración de edificios públicos, lugares de afluencia pública, espacios libres, vías principales de tráfico.*

UBICACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LA INDUSTRIA

- a) *UBICACIÓN DE LA INDUSTRIA Y SU CONDICIÓN: Industria extractiva (minas y canteras) y manufacturera, condición desglosada en tres grados, estadísticas de empleo.*

UBICACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LAS COMUNICACIONES Y EL TRANSPORTE

- a) *RED DE TRANSPORTE Y ACCESIBILIDAD: Carreteras, ferrocarriles, cauces navegables y no navegables, aeródromos, aeropuertos; diagrama tiempo-distancia de los transportes públicos.*

- b) *DISTRIBUCIÓN DE LA CARGA DE TRÁFICO: bicicletas, motocicletas, taxis, automóviles particulares, autobuses, tranvías, trolebuses, furgonetas ligeras y pesadas, tráfico pesado y crecimiento; puntos negros de accidentes, obstrucciones.*
- c) *TRANSPORTE PÚBLICO Y ACCESIBILIDAD: rutas de autobús, tranvía, trolebús y tren, capacidad, diagrama tiempo-distancia, zona comercial, lugares de afluencia pública, aparcamiento, terminales, garajes, zonas urbanizadas.*
- d) *ANÁLISIS DEL FLUJO DE TRÁFICO RODADO Y ACCESIBILIDAD: Tráfico de paso y local; análisis del flujo de tráfico, vías, puntos negros de accidentes, obstrucciones (diagrama tiempo-distancia)*

UBICACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS

- a) *AGUAS RESIDUALES Y ALCANTARILLADO: Límites de las áreas de los proveedores del servicio, áreas sin servicio (en su caso), depuradoras, estaciones de bombeo, contornos, colectores principales, dimensiones, lugar de vertido, residuos industriales o especiales, drenaje del suelo*
- b) *SUMINISTRO DE AGUA: Límites de las áreas de los proveedores del servicio, áreas sin servicio (en su caso), presas y estaciones de bombeo con sus niveles, manantiales, pozos, tomas del agua del río, red principal de distribución, dimensiones, reservas y áreas protegidas.*
- c) *GAS: Límites de las áreas de proveedores del servicio, áreas sin servicio, fábricas de gas, red principal de distribución y dimensiones*
- d) *ELECTRICIDAD: Límites de las áreas de proveedores de servicios, áreas sin servicio, centrales eléctricas, sub-estaciones, transformadores, líneas de alta y baja tensión (aéreas y subterráneas)*

UBICACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE VIVIENDAS

- a) *DENSIDAD Y HACINAMIENTO: Densidad de habitación, desglosada en 6 grados, hacinamiento, espacios libres*
- b) *CONDICIÓN DE LAS VIVIENDAS: Condición (desertización urbana o daños de guerra) y periodo de vida funcional desglosado en 3 grados: largo, corto y ninguno; áreas de demolición confirmada, relación con la densidad*

UBICACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE COMERCIOS

- a) *TIENDAS: Ubicación de tiendas y mercados por categoría (alimentos, ropa y enseres domésticos), independientes, múltiples, cooperativas, grandes almacenes, tiendas vacías*
- b) *COMERCIO DETALLISTA: Variedad de puntos de venta, superficie, empleo, población servida (áreas de servicio), condición de las tiendas.*

UBICACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES, EDUCATIVOS Y CULTURALES

- a) *EDUCACION: colegios de educación primaria, accesibilidad y áreas de deficiencia, condiciones desglosadas en tres grados, campos de deporte, capacidad, institutos de educación secundaria y otros centros de formación técnica o terciaria.*
- b) *SANIDAD: Hospitales, sanatorios, clínicas, cementerios, crematorios, farmacias, centros de maternidad o convalecencia, centros de limpieza, lavaderos públicos, baños, capacidad y zona servida, relación con zonas residenciales*
- c) *SERVICIOS Y EQUIPAMIENTO BAJO TECHO: lugares de refrigerio, entretenimiento, afluencia pública, culto, deporte, clubes, o de interés cultural, histórico o arquitectónico, tipología, capacidad, zona servida*
- d) *SERVICIOS Y EQUIPAMIENTOS AL AIRE LIBRE: Espacios libres, lugares de recreo físico, belleza paisajística, miradores, derechos de paso, rutas, lugares de interés cultural, patrimonio nacional, parques, bosques de propiedad pública, tipología, capacidad, zona servida*
- e) *ESTRUCTURA COMUNITARIA: Mapa diagramático de las zonas residenciales, centros comerciales, concentración de edificios públicos, lugares de afluencia pública, espacios libres, vías principales de tráfico.*

** En general, el survey no debe restringirse a los límites administrativos locales, que no suelen representar la realidad geográfica o social. Si no se tiene en cuenta este hecho, es muy probable que los técnicos caigan en el error, que no es infrecuente, de considera, inconscientemente, que dichos límites administrativos del área forman las orillas de una isla.*

II. BATERIAS DE INDICADORES PUBLICADAS POR ORGANISMOS DE REFERENCIA (FUENTE: MINISTERIO DE FOMENTO)

Documento o batería de indicadores	Fecha definición	Escala o unidad territorial de referencia (0-6)	Perspectiva Temática	Fuente de información principal	Objetivos
		0=supranacional 1=nacional 2=com. autónoma 3=provincia 4=área urbana 5=municipal 6=inframunicipal	*social *económica *ambiental *integral *sectorial		
Indicadores de Urban Audit (fase piloto)	1998	3,4,5,6	integral	eurostat	<i>Medir de manera comparada la calidad de vida en las ciudades europeas (fase piloto: 480 variables, 58 ciudades de mayor tamaño).</i>
Modelos e indicadores para ciudades más sostenibles (Fundación Fórum Ambiental)	1999	4,6	integral	municipal	<i>Seguimiento del modelo de ciudad, a partir de los dos modelos antagónicos: la compacta y compleja frente a la difusa y dispersa.</i>
Indicadores sintéticos de seguimiento del modelo urbano - Agencia Ecología Urbana de Barcelona	2000	5,6	integral	municipal	<i>Caracterizar el modelo de ciudad compacta, compleja, eficiente y estable.</i>

Documento o batería de indicadores	Fecha definición	Escala o unidad territorial de referencia (0-6)	Perspectiva Temática	Fuente de información principal	Objetivos
Indicadores Comunes Europeos Agenda 21 Local	2000	5	integral	municipal	<i>Ofrecer a las comunidades locales europeas unos indicadores comunes para evaluar los progresos en materia de sostenibilidad local.</i>
Indicadores de Desarrollo Turístico Sostenible (proyecto METASIG)	2001	-	sectorial	-	<i>Medir la sostenibilidad del desarrollo turístico conciliando los objetivos de desarrollo económico con los de conservación del medio ambiente.</i>
Bases para un sistema de indicadores de medio ambiente urbano en Andalucía	2001	4,5,6	ambiental	municipal	<i>Evaluar la sostenibilidad del medio ambiente urbano entendido como el resultado de los diferentes sistemas que confluyen en la ciudad.</i>
Propuesta de indicadores básicos de medio ambiente urbano del programa Ciudad 21 (Andalucía)	2002	5	ambiental	municipal	<i>Evaluar la calidad del medio ambiente urbano mediante indicadores definidos por las propias ciudades participantes en el programa.</i>
Indicadores de desarrollo sostenible urbano (una aplicación para Andalucía)	2002	5	integral	municipal	<i>Indicadores de sostenibilidad como aproximación para la medición de la calidad del desarrollo urbano, aplicable en las ciudades más pobladas.</i>
Indicadores Urbanos del Programa Hábitat de la ONU	2004	-	integral	-	<i>Evaluar y hacer un seguimiento del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas.</i>

Documento o batería de indicadores	Fecha definición	Escala o unidad territorial de referencia (0-6)	Perspectiva Temática	Fuente de información principal	Objetivos
Indicadores de Urban Audit II	2004	3,5,6	integral	eurostat	<i>Medir de manera comparada la calidad de vida en las ciudades europeas (fase 2003-2006: 336 variables, 300 ciudades).</i>
Indicadores Proyecto Europeo TISSUE (CORE 1)	2004	5	ambiental	municipal	<i>Instrumento para evaluar la efectividad de la Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano (2006) en el corto plazo (CORE 1).</i>
Indicadores Proyecto Europeo TISSUE (CORE 2)	2004	5	ambiental	municipal	<i>Instrumento para evaluar la efectividad de la Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano (2006) en el medio-largo plazo (CORE 2).</i>
Banco Público de Indicadores Ambientales (BPIA)	2005	1,2	ambiental	nacional autonómica	<i>Contribuir al conocimiento de los aspectos ambientales más destacables en la totalidad o en parte del territorio español.</i>
Sistema Integrado de Indicadores Urbanos del OMAU de Málaga y ONU-Hábitat	2005	5,6	integral	municipal	<i>Herramienta de información al servicio de la gestión urbana posibilitando la realización de comparaciones entre ciudades.</i>

Documento o batería de indicadores	Fecha definición	Escala o unidad territorial de referencia (0-6)	Perspectiva Temática	Fuente de información principal	Objetivos
Conjunto básico de indicadores de la Agencia Europea de Medio Ambiente	2006	0,1	ambiental	europea nacional	<i>Crear un sistema manejable y estable de evaluación de los progresos realizados en relación a las prioridades de política ambiental.</i>
Indicadores de Desarrollo Sostenible de la UE	2006	0,1	integral	eurostat	<i>Evaluar el progreso hacia las metas y objetivos establecidos en la Estrategia de la UE para un Desarrollo Sostenible (renovada en 2006).</i>
Plan Especial de Indicadores de Sostenibilidad Ambiental de la Actividad Urbanística de Sevilla	2007	5,6	integral	municipal	<i>Un instrumento previo a la formulación de la planificación urbanística que debe desarrollarse en el marco del PGOU de Sevilla.</i>
Ecosistema Urbano 2007	2007	5	ambiental	municipal	<i>Evaluación integrada del medio ambiente urbano - desafíos y respuestas- en las principales ciudades europeas (32 ciudades).</i>
Indicadores Ambientales Euskadi	2007	2	ambiental	regional	<i>Indicadores ambientales para medir la evolución del estado del medio ambiente, desde un punto de vista fundamentalmente biofísico.</i>
OMAU-Málaga - Sistema de Indicadores Urbanos Agenda 21 (2008)	2008	5,6	integral	municipal	<i>Como instrumento para conocer si se avanza hacia los objetivos propuestos y las metas establecidas en la Agenda 21.</i>

Documento o batería de indicadores	Fecha definición	Escala o unidad territorial de referencia (0-6)	Perspectiva Temática	Fuente de información principal	Objetivos
Indicadores Urbano Ambientales del proyecto GeoCiudades	2008	5	ambiental	municipal	<i>Evaluar el impacto del desarrollo urbano en el medio ambiente, presionando los recursos naturales y los ecosistemas locales.</i>
Indicadores Comunes del proyecto CATMED (Observatorio Medio Ambiente Urbano de Málaga, OMAU)	2009	5,6	integral	municipal	<i>Promover un modelo urbano sostenible, compacto y multifuncional basado en la ciudad clásica mediterránea.</i>
Indicadores de los sistemas urbanos del OSE	2009	5	integral	municipal	<i>Basado en los trabajos del OMAU, constituye un extracto de los indicadores más significativos para evaluar la sostenibilidad urbana.</i>
Batería común de indicadores de sostenibilidad local (Red de Observatorios de Sostenibilidad)	2010	5	integral	municipal	<i>Medir y evaluar los procesos de sostenibilidad local sobre una base comparable para todos los observatorios de la Red.</i>

III. INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD URBANA Y TERRITORIAL DEL MINISTERIO DE FOMENTO. NOTAS METODOLÓGICAS

A. Indicadores del contexto actual y evolución reciente.

Ocupación y uso del suelo

1. Superficies artificiales por cada mil habitantes. (ha/1.000 hab):

Muestra la racionalidad en la utilización del recurso suelo a través del ratio de superficies artificiales (ha) por cada mil habitantes.

▪ **Cálculo:** $1.000 * \text{total_sa} / \text{Pob}$

total_sa: superficie total de Superficies Artificiales según CORINE Land Cover 2006 (ha).

Pob: número de habitantes según datos del Padrón de Habitantes 2006.

▪ **Interpretación:**

- valores altos, indican un mayor consumo de suelo por habitante.
- valores normales en áreas urbanas: entre **15** y **30** ha/1.000 hab.
- valores bajos, indican un menor consumo de suelo por habitante.

2. Variación del ratio de superficies artificiales por cada mil habitantes. (%):

Muestra cómo ha variado el ratio de superficies artificiales (ha) por cada mil habitantes entre los años 2000 y 2006.

▪ **Cálculo:** $((\text{total_sa_06}/\text{Pob}) / (\text{total_sa_00}/\text{Pob})) - 1 * 100$

total_sa_06/Pob: superficie total de Superficies Artificiales según CORINE Land Cover 2006 (ha) por cada mil habitantes en 2006 (INE, Padrón)

total_sa_00/Pob: superficie total de Superficies Artificiales según CORINE Land Cover 2000 (ha) por cada mil habitantes (INE, Censo)

▪ **Interpretación:**

- valores positivos, indican un crecimiento de superficies artificiales que no ha venido acompañado de un crecimiento de la población en la misma proporción.
- valores próximos a cero, indican un equilibrio entre crecimiento de población y crecimiento de superficies artificiales.
- valores negativos, muestran un crecimiento de la población que, en proporción, ha sido superior al crecimiento de superficies artificiales.
- para realizar una adecuada interpretación de este indicador debe considerarse el peso de posibles desarrollos no residenciales (de uso industrial, terciarios, etc.) en el suelo del ámbito territorial.

3. Superficie de zonas verdes por cada mil habitantes. (ha/1.000 hab):

*La utilización de CORINE en este caso puede arrojar resultados poco representativos, por lo que se estudiará la posibilidad de utilizar SIOSE, que ofrece un modelo más rico y complejo.

Densidad efectiva de población y viviendas. Compacidad.

4. Densidad actual de población en suelo urbano. (hab./ha).

Caracteriza el tejido urbano existente a través de la densidad de población respecto al suelo de naturaleza urbana del municipio.

Como suelo urbano se tomará como aproximación la superficie de suelo urbano mixto según el proyecto SIOSE, al ser un dato del que se dispone con carácter general.

▪ **Cálculo: Pob / SUrb**

Pob: Número total de habitantes en 2006 (INE, Padrón).

Surb: superficie de suelo de urbano mixto (SIOSE).

▪ **Interpretación:**

- valores altos, el tejido urbano se caracteriza por una alta densidad de población.
- valor óptimo, depende del contexto urbano y territorial y del despliegue de usos y actividades en el territorio.

- valores bajos, el tejido urbano se caracteriza por una baja densidad que puede poner de manifiesto fenómenos de *urban sprawl*.

5. Densidad actual de viviendas en suelo urbano. (viv./ha).

Caracteriza el tejido urbano existente a través de la densidad de viviendas respecto al suelo urbano del municipio.

Al igual que en el caso anterior, como suelo urbano se tomará como aproximación la superficie de suelo urbano mixto según el proyecto SIOSE.

En el caso del número de viviendas, se ha tomado el último dato oficial disponible a nivel municipal que procede del Censo de Población y Viviendas de 2001.

▪ Cálculo: NumViv/ SUrb

NumViv: Número total de viviendas en 2001 (INE, Censo).

Surb: superficie de suelo de urbano mixto (SIOSE).

▪ Interpretación:

- valores altos, el tejido urbano se caracteriza por una alta densidad de viviendas.
- valor óptimo, depende del contexto urbano y territorial y del despliegue de usos y actividades en el territorio.
- valores bajos, el tejido urbano se caracteriza por una baja densidad que puede poner de manifiesto fenómenos de *urban sprawl*.

6. Compacidad de acuerdo con el suelo ocupado.

*El objetivo es mostrar la compacidad del tejido urbano evaluando la ocupación del suelo urbano a través del análisis de la proporción de parcelas ocupadas y solares vacantes. Se valorará como posible fuente de información los datos que ofrece Catastro.

7. Compacidad de acuerdo con la edificabilidad materializada.

*El objetivo es mostrar la compacidad del tejido urbano evaluando la edificabilidad materializada en el suelo urbano a través del análisis de la intensidad de la edificación. Se valorará como posible fuente de información los datos que ofrece Catastro y se estudiarán las posibilidades de explotación de la cartografía catastral.

Caracterización del parque de viviendas.

En los siguientes tres indicadores, como número de viviendas se toma el último dato oficial disponible a nivel municipal que procede del Censo de Población y Viviendas de 2001.

8. Número de viviendas por cada mil habitantes. (Viv / 1.000 hab.)

Muestra el uso eficiente del parque de viviendas a través del ratio de viviendas por cada mil habitantes del municipio.

- **Cálculo: $1.000 * Viv2001 / Pob2001$**

Viv2001: Número de viviendas en 2001. (INE, Censo)

Pob2001: Número de habitantes en 2001 (INE, Censo).

- **Interpretación:**

- valores bajos, indican un uso eficiente del parque de viviendas en el municipio.
- aunque no es posible generalizar dado que depende de muchos factores —entre otros, el carácter turístico o de segunda residencia del ámbito territorial— se podría establecer un valor máximo orientativo en áreas urbanas de **500** viviendas por cada 1.000 habitantes.
- valores altos, indican un uso menos eficiente, hay una importante proporción del parque de viviendas que no se utiliza como primera residencia, tratándose en muchos casos de viviendas vacías o viviendas secundarias.

9. Número de viviendas principales por cada vivienda no principal.

Muestra el uso eficiente del parque de viviendas a través del ratio de viviendas principales por cada vivienda no principal en el municipio.

- **Cálculo: $VPri2001 / (Viv2001 - VPri2001)$**

VPri2001: Número de viviendas principales en 2001. (INE, Censo)

Viv2001: Número total de viviendas en 2001. (INE, Censo)

▪ **Interpretación:**

- valores altos, indican un uso eficiente del parque de viviendas en el municipio.
- aunque no es posible generalizar dado que depende de muchos factores —entre otros, el carácter turístico o de segunda residencia del ámbito territorial— se podría establecer un mínimo orientativo en áreas urbanas de **3** viviendas principales por cada vivienda no principal.
- valores bajos, indican un uso menos eficiente, hay un importante proporción del parque de viviendas que no se utiliza como primera residencia.

10. Porcentaje de Viviendas secundarias respecto al total. (%):

Muestra el carácter y el uso del parque de viviendas a través del porcentaje de viviendas secundarias respecto al total de viviendas en el municipio.

▪ **Cálculo: $100 * V_{sec2001} / Viv_{2001}$**

V_{sec.2001}= Número de viviendas secundarias en 2001. (INE, Censo)

Viv.2001: Número total de viviendas en 2001. (INE, Censo)

▪ **Interpretación:**

- valores bajos, indican una menor proporción de vivienda secundaria que —junto con un volumen controlado de viviendas vacías— puede facilitar un tejido urbano activo durante todo el año. Ello favorece la conservación del espacio público y el mantenimiento de infraestructuras y servicios.
- en general, podría señalarse que un porcentaje de viviendas secundarias inferior al **15** por ciento respecto al total de viviendas del núcleo de población indica la ausencia de riesgo de fenómenos significativos de estacionalidad en el uso en dicho ámbito.
- valores altos, una mayor proporción de vivienda secundaria puede implicar fenómenos de abandono estacional que pueden afectar negativamente a la conservación del espacio público y al mantenimiento de infraestructuras y servicios.

Accesibilidad a la vivienda según regímenes de tenencia.

11. Accesibilidad a la vivienda en propiedad.

*El objetivo es definir un indicador sintético a nivel municipal que muestre el esfuerzo que supone la adquisición de una vivienda en propiedad. Para ello se valorará la disponibilidad de información desagregada a nivel municipal sobre precios de venta y sobre renta bruta disponible de los hogares.

12. Variación del precio de la vivienda.

*El objetivo es mostrar la variación del precio medio de la vivienda experimentada en los últimos años como indicador de referencia acerca de la dinámica del municipio.

13. Accesibilidad a la vivienda en alquiler.

*El objetivo es definir un indicador sintético a nivel municipal que muestre el esfuerzo que supone a una vivienda en alquiler. Para ello se valorará la disponibilidad de información desagregada a nivel municipal sobre rentas de alquiler residencial y sobre renta bruta disponible de los hogares.

14. Variación del precio del alquiler residencial.

*El objetivo es mostrar la variación de la renta media de alquiler residencial experimentada en los últimos años como indicador de referencia acerca de la dinámica del municipio. Se valorará la información disponible sobre la base de encuestas y estudios oficiales.

Peso del municipio respecto a su área urbana

Los tres indicadores siguientes tienen especial interés al valorar los diferentes datos e indicadores de los municipios en relación con los datos correspondientes a su contexto urbano, para ello se tomará la delimitación del Atlas Digital de las Áreas Urbanas.

15. Población del municipio respecto a su área urbana.

Se tomará el último dato de población desagregado a nivel municipal ofrecido por el INE (Padrón).

16. Número de viviendas del municipio respecto al de su área urbana.

Se tomará el último dato de número de viviendas desagregado a nivel municipal ofrecido por el INE (Censo de Población y Viviendas de 2001).

17. Superficies artificiales del municipio respecto a las de su área urbana.

Se tomarán las superficies artificiales según CORINE Land Cover 2006.

Peso del municipio respecto a su ámbito territorial

Los tres indicadores siguientes tienen especial interés al valorar los diferentes datos e indicadores de los municipios en relación con los datos correspondientes a su contexto territorial, para ello se tomará, con carácter genera, la división administrativa superior que corresponde a la provincia (NUTS-3).

18. Población del municipio respecto a su ámbito territorial.

Se tomará el último dato de población desagregado a nivel municipal ofrecido por el INE (Padrón).

19. Número de viviendas del municipio respecto al de su ámbito territorial.

Se tomará el último dato de número de viviendas desagregado a nivel municipal ofrecido por el INE (Censo de Población y Viviendas de 2001).

20. Superficies artificiales del municipio respecto a las de su ámbito territorial.

Se tomarán las superficies artificiales según CORINE Land Cover 2006.

IV. PLIEGO PRESCRIPCIONES TÉCNICAS REDACCIÓN PLANEAMIENTO ANDALUCIA

PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA
MUNICIPIOS DE RELEVANCIA TERRITORIAL

PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS

Aprobado por Resolución de la Directora General de Urbanismo de 3 de diciembre 2003



INDICE

A.- FASES DEL TRABAJO.

1. PROGRAMA DE TRABAJO.
2. DOCUMENTO PREVIO. PROBLEMAS URBANÍSTICOS, CRITERIOS Y OBJETIVOS DE ORDENACIÓN.
3. INFORMACIÓN, ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO.
4. DOCUMENTO DE AVANCE DEL PLAN GENERAL.
5. INFORME DE SUGERENCIAS.
6. DOCUMENTO DE PLAN GENERAL.
7. INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA. INFORME DE ALEGACIONES.
8. DOCUMENTO APTO PARA APROBACIÓN PROVISIONAL.
9. DOCUMENTO DEL CUMPLIMIENTO DE RESOLUCIÓN Y TEXTO COMPLETO DEL PLAN GENERAL.

B.- CONTENIDO SUSTANTIVO Y DOCUMENTAL SEGÚN FASES DE REDACCIÓN Y TRAMITACIÓN

1. DOCUMENTO PREVIO: PROBLEMAS URBANÍSTICOS, CRITERIOS Y OBJETIVOS DE ORDENACIÓN.
2. DOCUMENTO DE AVANCE.
3. DOCUMENTO DE PLAN GENERAL.



A.- FASES DEL TRABAJO.

El trabajo se desarrollará de acuerdo con la siguiente metodología general y fases operativas:

1. PROGRAMA DE TRABAJO.
2. DOCUMENTO PREVIO. PROBLEMAS URBANÍSTICOS, CRITERIOS Y OBJETIVOS DE ORDENACIÓN.
3. INFORMACIÓN, ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO.
4. DOCUMENTO DE AVANCE DEL PLAN GENERAL.
5. INFORME DE SUGERENCIAS.
6. DOCUMENTO DE PLAN GENERAL.
7. INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA. INFORME DE ALEGACIONES.
8. DOCUMENTO APTO PARA APROBACIÓN PROVISIONAL.
9. DOCUMENTO DEL CUMPLIMIENTO DE RESOLUCIÓN Y TEXTO COMPLETO DEL PLAN GENERAL.

1.- PROGRAMA DE TRABAJO.

(fase opcional)

Documento en el que de forma pormenorizada se establecen las bases metodológicas y operativas para la realización del trabajo. Con especial atención en los aspectos de información y análisis, tratamientos cartográficos y procesos de difusión y de participación pública.

Este documento se elaborará por el adjudicatario del contrato, redactor del Plan General, tras su firma. Una vez aprobado por el director del trabajo y asumido por la Administración que contrate, el Programa de Trabajo tendrá validez contractual.

2. DOCUMENTO PREVIO; PROBLEMAS URBANÍSTICOS, CRITERIOS Y OBJETIVOS DE ORDENACIÓN.

(fase opcional)

La Información Urbanística actualizada y objetiva que se obtiene con carácter previo al Avance del Plan General, y que se describe más adelante, ayudará a la toma de decisiones en las fases de Avance y restantes. No obstante, preexisten a la obtención de la Información Urbanística ciertos fines y objetivos de carácter básico que son reflejo de una cultura urbanística, una orientación concreta, una racionalidad resultante de la experiencia y una precisa sensibilización por los problemas reales vividos en el municipio.

De acuerdo con lo expresado en el párrafo anterior, como fase previa a la elaboración de los documentos que habrán de tramitarse formalmente (Avance y Plan General) y al objeto de propiciar y facilitar un primer debate entre técnicos, Ayuntamiento, Consejería de Obras Públicas y Transportes y otras Administraciones, se podrá elaborar un documento previo cuyo objetivo sea dirigir las actuaciones prioritarias, permitir la identificación de problemas, incluso orientar y depurar la información urbanística.



Los objetivos básicos, por tanto, de esta fase documental pueden diseccionarse en los siguientes aspectos:

- Incorporar un primer Análisis sobre el contenido estratégico, los objetivos perseguidos y las propuestas instrumentadas por el planeamiento vigente, a fin de conocer el alcance de estas determinaciones y evaluar, en una primera aproximación, los procesos que han determinado la realidad urbana y territorial del municipio.
- Aportar un Prediagnóstico de la ciudad -realizado desde una primera toma de contacto con la misma y del análisis de las fuentes documentales y cartográficas disponibles- que permita identificar la problemática líder que presenta el municipio en la actualidad, así como incorporar un primera valoración del modelo propuesto por el planeamiento general vigente.
- Elaborar unos Criterios, Objetivos y Estrategias de carácter general que sirvan de guía durante todo el proceso de formulación del nuevo Plan General de Ordenación Urbanística, aportando las necesarias dosis de coherencia y cohesión a las decisiones y propuestas que se incorporarán en el mismo.

3.- INFORMACIÓN, ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO.

Las actividades de recogida de información, su tratamiento y análisis se desarrollarán hasta la redacción del documento de Plan General apto para su aprobación. Durante esta fase de Información, Análisis y Diagnóstico se desarrollarán los estudios precisos y necesarios para establecer los objetivos, criterios y propuestas de ordenación.

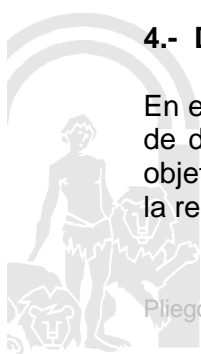
El planteamiento de esta fase de trabajo debe orientarse en completa armonía y correlación con los objetivos y capacidades operativas de esta figura de planeamiento. Por tanto, deberá asegurarse que el tratamiento que se dé a estos aspectos garantice un diagnóstico adecuado y esté en función del planeamiento a realizar. El alcance y profundidad de los estudios vendrá pues, determinado por la naturaleza y características del territorio y los asentamientos humanos, por una parte, y por otra la escala del trabajo y de propuestas de ordenación.

El conjunto de los estudios tendrá una doble versión documental. Por una parte servirá para la elaboración de la Memoria Informativa (reseña sintética del estado actual del municipio y de los problemas urbanísticos existentes debidamente jerarquizados y suficientemente expresiva como para permitir el entendimiento y justificación de la ordenación propuesta). De otra parte, los trabajos que hayan servido a este fin, en su versión primaria e íntegra, constituirán una documentación complementaria aneja según la estructura documental reflejada en el apartado 6 de este Pliego.

La metodología y contenido de esta fase deberá ser desarrollada de la forma más pormenorizada posible por parte del adjudicatario en la "Fase 1: Programa de Trabajo".

4.- DOCUMENTO DE AVANCE DEL PLAN GENERAL.

En el momento en que los trabajos de elaboración del Plan hayan adquirido el suficiente grado de desarrollo se formalizará el documento de Avance en el que se contendrán los criterios, objetivos, alternativas y propuestas generales de la ordenación que sirvan de orientación para la redacción del Plan, según lo dispuesto en la legislación urbanística (art. 29 LOUA)



En el apartado correspondiente de este Pliego, se indica la documentación mínima que debe contener el Avance. No obstante, el contenido más preciso y grado de detalle del documento de Avance será valorado oportunamente a partir de la diagnosis llevada a cabo y, en su caso, tras el proceso de debate que se pueda iniciar si se realiza el documento previo indicado en el anterior apartado 2.

5. INFORME DE SUGERENCIAS.

El proceso de información y participación pública -durante el cual el adjudicatario estará comprometido a la participación en los actos que se prevean para mejor facilitar la aportación de sugerencias y alternativas- se concluirá con la elaboración de un informe en el que se analizarán las sugerencias y alternativas proponiendo la confirmación o rectificación, así como las observaciones que sean de interés, de las soluciones de planeamiento propuestas en el Avance.

6. DOCUMENTO DE PLAN GENERAL.

De conformidad con los acuerdos que adopte la Corporación en relación a los resultados de la fase de Avance, se culminarán los trabajos de elaboración del Plan General formalizándose la documentación final apta para su aprobación. Todo ello de acuerdo con los requisitos establecidos en esta figura de planeamiento en la legislación urbanística y las especificaciones recogidas en el apartado 6 de este Pliego.

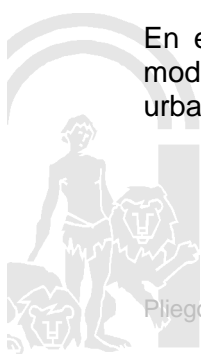
7. INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA. INFORME DE ALEGACIONES.

Con la Aprobación Inicial se abre un período de exposición pública durante el cual debe producirse la definitiva contrastación social de las soluciones de planeamiento que se concretarán en la formulación de alegaciones. Al igual que en la fase de Avance, el adjudicatario estará obligado a la participación en las actividades que se desarrollen durante este período.

El anuncio de información pública del documento de planeamiento deberá contener manifestación expresa de que tiene por objeto, también, el Estudio de Impacto Ambiental, EslA, a fin de facilitar la presentación de alegaciones y sugerencias específicas sobre la incidencia ambiental de las transformaciones urbanísticas y su agrupamiento en un bloque diferenciado.

Transcurrido este período, el adjudicatario analizará técnica y jurídicamente las alegaciones al documento de planeamiento; así como los condicionantes que puedan derivarse de la Declaración Previa que el Órgano Ambiental emita tras estudiar las alegaciones y sugerencias relativas al EslA; y también de las procedentes de los informes y aportaciones del resto de las Administraciones o Instituciones.

En el correspondiente "Informe de Alegaciones" el adjudicatario incluirá las propuestas de modificaciones que se estimen oportunas, a fin de que sean resueltas por el organismo urbanístico competente.



8. DOCUMENTO APTO PARA APROBACIÓN PROVISIONAL.

Después de que por parte del organismo competente resuelva lo oportuno sobre las alegaciones, informes y aportaciones presentadas, se formalizará el documento apto para su Aprobación Provisional.

9. DOCUMENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN Y TEXTO COMPLETO DEL PLAN GENERAL

Aprobado definitivamente el Plan General de Ordenación Urbanística, cuando proceda, se realizará la confección del documento de Cumplimiento de la Resolución con arreglo a la mencionada Resolución de aprobación definitiva.

En este caso, con posterioridad se elaborará un Texto Completo del Plan General de Ordenación Urbanística que refunda las determinaciones aprobadas en ambas Resoluciones.



B.- CONTENIDO SUSTANTIVO Y DOCUMENTAL SEGÚN FASES DE REDACCIÓN Y TRAMITACIÓN

De acuerdo con el proceso de trabajo descrito anteriormente, a continuación se indica el contenido de los distintos documentos.

1. DOCUMENTO PREVIO: PROBLEMAS URBANÍSTICOS, CRITERIOS Y OBJETIVOS DE ORDENACIÓN.
2. DOCUMENTO DE AVANCE.
3. DOCUMENTO DE PLAN GENERAL.



1 DOCUMENTO PREVIO: PROBLEMAS URBANÍSTICOS, CRITERIOS Y OBJETIVOS DE ORDENACIÓN.

Dentro de la metodología que se establece en el presente Pliego de Prescripciones Técnicas, la elaboración de esta fase y documento dentro del Plan General de Ordenación Urbanística tiene carácter opcional

En caso de que se opte por su elaboración, se hará sobre la base de los estudios de carácter territorial, urbanístico, y otros de incidencia en estas materias, realizados sobre el municipio y los prediagnósticos temáticos y de carácter global que puedan elaborarse a partir de los mismos:

1. Descripción general del municipio y de sus asentamientos de población.
2. Análisis de las características principales del planeamiento vigente y de su ejecución.
3. Informe de situación de los principales problemas urbanísticos objeto de planeamiento.
4. Líneas de trabajo generales y específicas para el tratamiento y resolución de los problemas detectados.
5. Criterios y objetivos de ordenación
6. Estrategias previas para, en su caso, la incorporación y el desarrollo de los instrumentos de intervención en el mercado de suelo.
7. Estrategia a proponer para las distintas fases del proceso de planeamiento (Avance, Documento de Plan General y participación pública).



2 DOCUMENTO DE AVANCE.

En el momento en que los trabajos de elaboración hayan adquirido el suficiente grado de desarrollo se formalizará el documento de Avance en el que se contengan los criterios, objetivos y soluciones generales propuestas. Con este documento se pretende avanzar las propuestas de ordenación que en los diferentes ámbitos de actuación se plantean.

Como consecuencia del carácter que se pretende para el Avance, no todas las piezas ni zonas urbanas deberán ser acometidas ni resueltas con análoga profundidad ni precisión. Aquellos temas urbanos más directamente relacionados con el desarrollo de los principales Criterios y Objetivos del Plan, así como las áreas y elementos de mayor peso en la estructura general, serán tratados en el Avance con mayor precisión.

En cuanto a la información urbanística que acompañe al Avance, ésta no debe considerarse como una etapa terminada y cerrada, y por tanto, el diagnóstico no tiene por qué estar totalmente concluido, aunque sí muy perfilado, continuándose su elaboración hasta la Aprobación Inicial. Se referirá, básicamente, a las condiciones geográficas del territorio ordenado, a las derivadas de los antecedentes de planeamiento y a todos aquellos aspectos que han servido para la comprensión de las problemáticas urbanísticas y el establecimiento de propuestas de ordenación del Avance.

El contenido del documento de Avance vendrá determinado según la valoración y diagnóstico que se definan en la fase anterior. En cualquier caso, la estructura del mismo será, indicativamente, la siguiente:

A. Memoria

Este documento deberá desarrollar, al menos, los siguientes aspectos:

- Criterios y Objetivos.
- Justificación de la conveniencia y oportunidad de su formulación.
- Antecedentes de planeamiento, territorial y urbano, y otras afecciones urbanísticas.
- Diagnóstico de todos aquellos aspectos que han servido para la comprensión de las problemáticas urbanísticas y el establecimiento de las determinaciones básicas del Avance del Plan General.
- El modelo territorial propuesto y justificación de la coherencia de las determinaciones respecto a los planes territoriales vigentes.
- Avance de la clasificación de la totalidad del suelo del municipio.
- Descripción de los Sistemas Generales propuestos, identificando los elementos estructurantes de la red de transporte público; de espacios libres; de dotaciones; de servicios públicos e infraestructuras urbanas básicas que forman la malla básica sobre la que se apoyará el desarrollo urbanístico propuesto.
- Los usos globales previstos, distinguiendo entre los usos característicos residencial, turístico, industrial y/o terciario.
- Las principales intervenciones propuestas en la ciudad consolidada
- Estrategia del Plan General relativa a la resolución de los problemas detectados en el campo de la vivienda y a la intervención en el mercado de suelo.
- Aproximación a las previsiones de recursos financieros y a la viabilidad económica de las propuestas.



B. Planos

- Planos informativos, básicamente los siguientes:
 - El estado actual del territorio
 - Características geográficas y usos genéricos del medio natural y rural
 - Identificación de las áreas sensibles y de riesgos de impacto
 - Infraestructuras y servicios; existentes
 - Espacios libres, dotaciones y equipamiento comunitario, de carácter general, existentes.
 - Las afecciones derivadas de la legislación sectorial de carácter territorial aplicable y otras derivadas de situaciones jurídico-administrativas singulares, servidumbres, dominio público, etc.
- Planos de propuestas de ordenación, básicamente los siguientes:
 1. La clasificación de la totalidad del suelo del municipio, con la delimitación de las superficies asignadas a: Suelo Urbano, Suelo Urbanizable y el Suelo No Urbanizable.
 2. La estructura del territorio, con el señalamiento de:
 - a) Los Sistemas Generales de comunicaciones; de espacios libres; de dotaciones; de servicios públicos e infraestructuras urbanas básicas que forman la malla básica sobre la que se apoyará el desarrollo urbanístico propuesto.
 - b) Los Usos Globales previstos, distinguiendo entre los usos característicos residencial, turístico, industrial y/o terciario,
 3. Intervenciones Estructurantes. De acuerdo con los criterios de ordenación, se representarán las principales intervenciones o propuestas con valor estratégico, de forma que su lectura en conjunto ofrezca una imagen completa de la capacidad estructurante del Plan.

C. Avance del Estudio de Impacto Ambiental.

En relación con el artículo 31 del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, el documento de Avance se completará con un documento que contendrá la justificación, oportunidad y objetivos del Estudio de Impacto Ambiental, la descripción básica de la propuesta, con el contenido propositivo del Avance, la identificación de afecciones potenciales al medio derivadas de la propuesta, los métodos y contenido del EsIA y la definición de objetivos ambientales y criterios generales relativos a la protección y mejora del patrimonio ambiental.

Este documento del Plan General debe tener el alcance y denominación de Avance del Estudio de Impacto Ambiental, con independencia de que una aplicación no adecuada de la normativa relativa a la evaluación ambiental, por ser traslado mimético de la de los proyectos, la venga a denominar Memoria-Propuesta.



3 DOCUMENTO DE PLAN GENERAL.

INDICE

INTRODUCCION

A. MEMORIA GENERAL

1. INTRODUCCIÓN. CRITERIOS Y OBJETIVOS GENERALES

2. INFORMACIÓN, ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO

- 2.1 *Las condiciones geográficas y socioeconómicas del territorio.*
- 2.2 *Las condiciones derivadas de los antecedentes de planeamiento y de las diversas legislaciones sectoriales con incidencia en el territorio.*
- 2.3 *La estructura urbana y la edificación.*
- 2.4 *Estudio sobre la vivienda.*
- 2.5 *Dotaciones: Espacios Libres y Equipamientos.*
- 2.6 *Tráfico y Movilidad.*
- 2.7 *Infraestructuras y Servicios.*
- 2.8 *Valoración y diagnóstico de la problemática urbana.*

3. DESCRIPCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LA ORDENACIÓN PROPUESTA

3.1 *Descripción y justificación de la propuesta concreta de ordenación estructural efectuada, de la ordenación pormenorizada y de su cumplimiento y adecuación a la ordenación estructural, incluyendo información estadística de sus magnitudes, contemplando especialmente los siguientes aspectos:*

- a) *El modelo territorial propuesto.*
- b) *La red de Sistemas Generales.*
- c) *Descripción y justificación de la ordenación del Suelo Urbano y de las actuaciones previstas sobre el mismo.*
- d) *Descripción y justificación de la ordenación del Suelo Urbanizable.*
- e) *Justificación de las determinaciones propuestas en el Plan en materia de política de viviendas e intervenciones en el mercado del suelo.*
- f) *Justificación de las determinaciones del Plan en el Suelo Clasificado como No Urbanizable.*
- g) *Justificación de las medidas de protección del Patrimonio Histórico.*
- h) *Justificación de la coherencia del Plan.*

3.2 *Programación y la evaluación de los recursos*

4. MARCO PARCIPATIVO. RESULTADOS DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACION PUBLICA



B. PLANOS

1. PLANOS DE INFORMACIÓN

2. PLANOS DE ORDENACIÓN

2.1 PLANOS DE ORDENACIÓN ESTRUCTURAL

- Para todo el territorio municipal
- Para el Suelo Urbano
- Para el Suelo Urbanizable
- Para el Suelo No Urbanizable

2.2 PLANOS DE ORDENACIÓN COMPLETA

- Para el Suelo Urbano
 - En el Suelo Urbano Consolidado*
 1. Preceptivos
 2. Potestativos
 - En el Suelo Urbano No Consolidado*
 1. Preceptivos
 2. Potestativos
- Para el Suelo Urbanizable
 - En el Suelo Urbanizable Ordenado*
 1. Preceptivos
 2. Potestativos
 - En el Suelo Urbanizable Sectorizado*
 1. Preceptivos
 2. Potestativos
 - En el Suelo Urbanizable No Sectorizado*
 1. Preceptivos
 2. Potestativos
- Para el Suelo No Urbanizable
 1. Preceptivos
 2. Potestativos

C. NORMAS URBANÍSTICAS Y ORDENANZAS

1. NORMAS URBANISTICAS GENERALES

Preceptivas
Potestativas

2. DISPOSICIONES PARTICULARES PARA CADA CLASE DE SUELO

- Suelo Urbano Consolidado
Preceptivas
Potestativas
- Suelo Urbano No Consolidado



Preceptivas
Potestativas

- Suelo Urbanizable Sectorizado y Ordenado:

Preceptivas
Potestativas

- Suelo Urbanizable No Sectorizado:

Preceptivas
Potestativas

- Suelo No Urbanizable:

Preceptivas
Potestativas

3. FICHAS DE ÁMBITOS DE PLANEAMIENTO Y/O DE GESTIÓN

D. CATÁLOGO DE BIENES PROTEGIDOS

- a) Memoria descriptiva y justificativa
- b) Ficha de cada elemento

E. ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL

ANEXOS

- SOBRE ESTUDIOS COMPLEMENTARIOS
- SOBRE CUANTIFICACIÓN DE LAS DETERMINACIONES BÁSICAS DEL PLAN



INTRODUCCION

- Marco general

La Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía configura el Plan General como el instrumento que determina la ordenación urbanística general del municipio, estableciendo que sus contenidos deben desarrollarse de acuerdo con los principios de máxima simplificación y proporcionalidad según las características de cada municipio.

Sobre la base de esta directriz, el presente documento explicita el contenido de la documentación que debe incorporarse en los Planes Generales de Ordenación Urbanística de los municipios considerados de relevancia territorial.

El Decreto 150/2003, de 10 de junio, en desarrollo de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía concreta los criterios para la determinación de los municipios de relevancia territorial, según población (los mayores de 20.000 habitantes) y ámbitos territoriales (los pertenecientes a aglomeraciones urbanas y al espacio litoral). De acuerdo con ello, dentro de los municipios de relevancia territorial se integran municipios de muy diversa población (por ejemplo, el menor tiene 261 habitantes) y características. Por tanto, la aplicación de los contenidos establecidos en este Pliego debe modularse, para su simplificación, en los casos de los municipios de población menor o incluso mediana teniendo a su vez como referencia la estructura y los contenidos de los Pliegos de Prescripciones Técnicas elaborados por esta Consejería para el resto de municipios, menores o medios, que no son de relevancia territorial, a los que habría que añadir las determinaciones específicas de los municipios de relevancia territorial.

Los distintos documentos que componen el Plan General formarán un conjunto integrado, cuyas determinaciones se superponen y complementan para definir la ordenación integral del territorio en el ámbito municipal. Esta ordenación se concretará en las acciones estructurantes en el conjunto del territorio y en el núcleo o núcleos urbanos, así como en las relacionadas con el desarrollo urbano, y en la regulación pormenorizada del régimen urbanístico de cada una de las parcelas del municipio.

- Sobre la documentación

El conjunto de determinaciones antes expresado se desarrollará a lo largo de una serie de documentos, escritos y gráficos, elaborados de acuerdo con lo establecido en los Artículos 8 y 19 de la Ley 7/2002 de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. De igual modo, se tendrá en cuenta las exigencias derivadas de los Artículos 37 al 42, ambos inclusive, del vigente Reglamento de Planeamiento Urbanístico que conforme a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Novena de la Ley 7/2002, sean compatibles con las contenidas en la Ley.

La documentación escrita se compone principalmente de la Memoria y las Normas Urbanísticas. Éstas se completan con una serie de Fichas, que particularizan el régimen urbanístico de áreas concretas (Sectores, Unidades de Ejecución, Áreas Urbanas, Ámbitos de planeamiento de desarrollo...), o detallan las acciones previstas y su programación temporal.

La documentación gráfica del Plan General se confeccionará sobre base cartográfica digitalizada, preferentemente la que estuviera elaborada por el Instituto Cartográfico de Andalucía o, en todo caso, de conformidad con los criterios adoptados por éste; procurando su compatibilidad e integración con la cartografía catastral, cuando se disponga de ella. Se editará a diferentes escalas como se expresa en los distintos apartados de este Pliego y



según el detalle que requiera la información y propuestas que en cada caso se contiene, y de acuerdo con lo expresado. Para la edición del documento podrán emplearse escalas menores con la finalidad de facilitar una visualización más amplia de los territorios.

El conjunto de la documentación correspondiente a cada fase se presentará tanto en soporte papel como en soporte informático.

En soporte papel, la documentación escrita se aportará en formato A3 y los planos en formato normalizado, con un máximo de A2, plegado en A3.

En soporte informático, la documentación escrita, así como las tablas, gráficos y otros documentos similares, se aportará en cualquiera de los formatos habituales que posibiliten un intercambio sencillo.

A su vez, el articulado de las normas urbanísticas y el resto de la documentación integrada en ellas que forme parte del documento del Plan General que se aporte para su resolución sobre aprobación definitiva por los órganos urbanísticos de la Junta de Andalucía y que, por tanto, deba ser publicada tras su aprobación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, según el artículo 41.1 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, se aportará según los criterios aprobados en las Normas de presentación contenidas en la Resolución de 22 de abril de 1997 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia “sobre la remisión en soporte magnético de disposiciones, anuncios, sentencias y demás documentos que hayan de publicarse en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía” publicada en el BOJA nº 51 de 3 de mayo de 1997.

Para la elaboración de la cartografía en soporte informático y hasta la aprobación por la Consejería de Obras Públicas y Transportes de una normativa específica que desarrolle esta materia, se tendrán en cuenta los siguientes Criterios referidos al tratamiento de ciertas determinaciones del Plan General que, a estos efectos, se consideran determinaciones básicas.

CRITERIOS PARA NORMALIZAR LA REPRESENTACIÓN EN FORMATO DIGITAL LAS DETERMINACIONES BÁSICAS DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA

Los documentos correspondientes a las distintas fases de tramitación de los planes se elaborarán en formato digital y las determinaciones básicas que a continuación se indican tendrán niveles de representación independientes (capas o denominación que corresponda según el sistema) de modo que puedan representarse y cuantificarse de forma diferenciada.

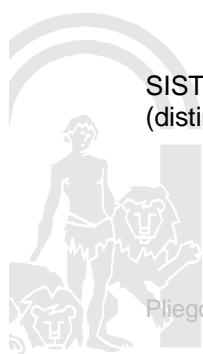
CLASIFICACIÓN DEL SUELO Y CATEGORÍAS

Suelo Urbano	Consolidado
	No Consolidado
Suelo Urbanizable	Ordenado
	Sectorizado
	No Sectorizado
Suelo No Urbanizable	Protegido
	Natural o Rural
	Hábitat Rural Diseminado

SISTEMAS GENERALES

(distinguiendo si tienen clasificación o son adscritos)

- Sistema General de Comunicaciones
- Sistema General de Espacios Libres
- Sistema General de Equipamiento



Sistema General, Otros

SISTEMAS LOCALES

(distinguiendo si son públicos o privados)

Sistema Local de Comunicaciones

Sistema Local de Espacios Libres

Sistema Local de Equipamiento

Sistema Local, Otros

USOS GLOBALES

Residencial

Industrial

Terciario

Turístico

Otros

ÁMBITOS DE PLANEAMIENTO DE DESARROLLO

Plan Parcial

Plan Especial

Estudio de Detalle

ÁMBITOS DE REPARTO O DE GESTIÓN

Area de Reparto

Sector

Unidad de Ejecución



A. MEMORIA GENERAL

La Memoria General es el documento escrito que define los objetivos generales del Plan General, las conclusiones de la información urbanística elaborada, la justificación del modelo territorial elegido y las características del proyecto de futuro, así como aquellos aspectos parciales que, por su especial relevancia en el conjunto del Plan General, merecen destacarse de modo preferente. De igual forma, describirá los instrumentos de normativa, gestión, programación y financiación, que el Plan General proponga para la consecución de los objetivos planteados. La Memoria General incorporará asimismo un documento en el que se especifiquen las medidas u actuaciones desarrolladas para el fomento de la participación ciudadana, analizándose los resultados de éstas y de los procesos reglados de información pública del Plan General.

La Memoria General se compone de los siguientes documentos:

1. INTRODUCCIÓN. CRITERIOS Y OBJETIVOS GENERALES

Explicitará las razones fundamentales que justifican la necesidad y conveniencia de la formulación del nuevo planeamiento urbanístico general del municipio. Incluirá una breve reseña del proceso y metodología de redacción del documento y establecerá el planteamiento conceptual sobre el que se basa el Plan General.

2. INFORMACIÓN, ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO

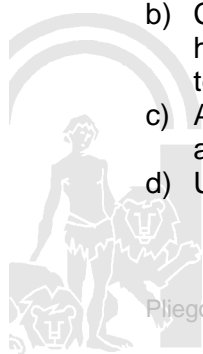
Contendrá una síntesis de la información urbanística desarrollada, referida básicamente a las condiciones geográficas y socioeconómicas, a las previsiones y requerimientos derivados de las políticas sectoriales que condicionan el territorio objeto de ordenación; de igual modo se analizará, en este apartado, la ejecución del planeamiento urbanístico vigente en el municipio y las previsiones de los Planes Territoriales aprobados o en curso de aprobación. El análisis y diagnóstico se extenderá igualmente a todos aquellos aspectos que han servido para la comprensión de las problemáticas urbanísticas y el establecimiento de las determinaciones del Plan General.

En todo caso, la información urbanística elaborada para la confección de este documento deberá contemplar los siguientes aspectos:

2.1 Las condiciones geográficas y socioeconómicas del territorio.

Aspectos más relevantes que condicionen o determinen el uso del territorio y, en particular, los siguientes:

- a) Encuadre territorial.
- b) Características naturales del territorio como las geológicas, topográficas, climáticas, hidrológicas y otras. Esta información se expondrá y analizará por áreas homogéneas del territorio (litorales, de montaña, campiña, etc.)
- c) Aprovechamiento actual o potencial de que sea susceptible, desde el punto de vista agrícola, forestal, ganadero, cinegético, minero y otros.
- d) Usos presentes en el suelo, edificaciones e infraestructuras existentes.



- e) Análisis de la diferente aptitud de los terrenos para su utilización urbana, identificando las zonas de riesgos naturales (por erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones etc.) o en la que se de la presencia de riesgos derivados de usos y actividades generadores de accidentes mayores o que medioambientalmente o por razones de salud pública sean incompatibles con otros usos, y que pudieran dificultar su ordenación y ocupación.
- f) Valores de características territoriales, naturales, históricas, culturales o paisajísticas existentes en el ámbito del Plan. Con un apartado relativo al ámbito litoral en los municipios que corresponda.
- g) Características de la población, sus condiciones económicas y sociales y las previsiones de evolución demográfica. En los municipios pertenecientes a una Aglomeración urbana, los análisis de la población se enmarcarán en el contexto metropolitano.
- h) Actividades productivas. Caracterización general de los sectores económicos (estructura del sector, localización, actividades económicas significativas...). Estos análisis, en los municipios pertenecientes a una Aglomeración metropolitana, se extenderán al contexto metropolitano.
- i) Características e incidencia de la actividad turística en el municipio.
- j) Recursos e inversiones públicas: la hacienda local, presupuestos municipales, endeudamiento e inversiones públicas no municipales.
- k) Identificación y caracterización socioeconómica de los asentamientos poblacionales en el ámbito rural.

2.2 Las condiciones derivadas de los antecedentes de planeamiento y de las diversas legislaciones sectoriales con incidencia en el territorio

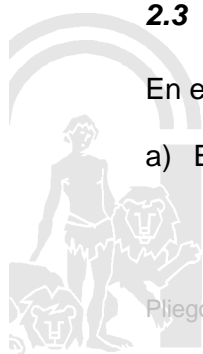
Analizar y profundización en todos aquellos documentos de planeamiento que incidan de una u otra forma sobre el ámbito objeto de planeamiento, y en especial en:

- a) Evolución histórica.
- b) Planeamiento vigente con anterioridad. La información deberá versar sobre todo el planeamiento, incluidas modificaciones y desarrollos, reflejando su fecha de aprobación definitiva, y especificando, en cada caso, la parte que queda vigente, así como su grado de desarrollo y ejecución.
- c) Condiciones derivadas del planeamiento y programación en ejecución.
- d) Referencia a las condiciones que se deriven de la planificación territorial de ámbito regional y subregional.
- e) Desarrollo de los instrumentos de intervención en el mercado de suelo.
- f) Obras programadas y política de inversiones públicas que influyan en el desarrollo urbano o previstas en la planificación sectorial de las Administraciones.
- g) Análisis de la incidencia y las afecciones derivadas de la legislación sectorial en el ámbito territorial, en especial la relacionada con los bienes de dominio público natural (vías pecuarias, dominio público marítimo terrestre e hidráulico y las zonas de servidumbres, etc.), los espacios naturales y los bienes pertenecientes al Patrimonio Histórico y Cultural. Esta información se expresará en la correspondiente documentación escrita y cartográfica

2.3 La estructura urbana y la edificación.

En este apartado se analizarán los siguientes aspectos:

- a) El proceso histórico de formación del/los núcleo/s urbano/s.



- b) La estructura urbana actual. Elementos estructurantes y áreas de crecimiento diferenciadas. Zonas homogéneas en el suelo urbano atendiendo a las características de su estructura urbana, tipología edificatoria, dotación de equipamientos, población etc.
- c) Los usos urbanos del suelo y la edificación. Se diferenciarán los usos comerciales y de servicios cuyos ámbitos de incidencia sean extensos, entre ellos los supramunicipales.
- d) Morfologías y tipologías urbanas.
- e) Estado de conservación y uso de la edificación.
- f) Elementos y sectores de interés por sus valores arquitectónicos, históricos, culturales o ambientales.
- g) Áreas degradadas, y en su caso, vulnerables en la ciudad.

2.4 Estudio sobre la vivienda

El estudio sobre la vivienda se considera de interés para significar varios aspectos básicos:

- a) Cuantificación de las necesidades de vivienda durante el periodo de vigencia del nuevo planeamiento general.
- b) Cualificación de las necesidades de vivienda, al objeto de no sólo detectar la demanda cuantitativa sino, también, la cualitativa; es decir, caracterizar los deseos socialmente aceptados sobre las tipologías residenciales preferenciales.
- c) Estructura del parque de viviendas: viviendas de promoción privada, viviendas de promoción pública, autoconstrucción, evolución del parque de viviendas en los últimos años.
- d) Grado de tenencia y ocupación: viviendas permanentes, segunda residencia, Viviendas en desuso, infraviviendas, viviendas en alquiler.

Los análisis anteriores se referirán al conjunto de la ciudad y, en la medida posible, desagregados según zonas homogéneas de la misma.

En los municipios pertenecientes a una Aglomeración metropolitana, los análisis de la demanda de vivienda se enmarcarán en el contexto metropolitano.

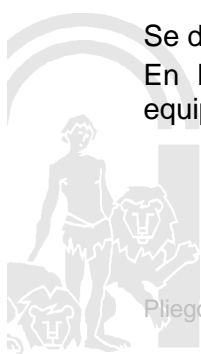
En los municipios con implantación turística, los análisis diferenciarán las viviendas turísticas de las de primera residencia.

2.5 Dotaciones: Espacios Libres y Equipamientos

- a) Descripción del Sistema de Espacios Libres, con evaluación de sus carencias
- b) Descripción de los Equipamientos Públicos (centros docentes, sanitarios o asistenciales, deportivo, comercial, cultural y social) existentes, valorando sus carencias y localización para el servicio de la población, analizando jerarquía o niveles de servicios.
- c) Descripción de los principales equipamientos privados existentes.

Se diferenciarán las dotaciones de incidencia o interés supramunicipal.

En los municipios pertenecientes a una Aglomeración metropolitana, los análisis de los equipamientos supramunicipales se enmarcarán en el contexto metropolitano.



2.6 Tráfico y Movilidad

- a) Las características de la red viaria existente
- b) Las características del transporte público, tráfico (motorizado, no motorizado y peatonal) y aparcamientos.
- c) Planes sectoriales.

En los municipios pertenecientes a una Aglomeración metropolitana estos análisis tendrán en cuenta el contexto metropolitano, con atención especial a aquellas actividades singulares de carácter dotacional, comercial y otras, que generan tráfico y demandan aparcamientos; lo que asimismo se analizará en los municipios con importante número de habitantes (a partir de unos 50.000 habitantes aproximadamente).

2.7 Infraestructuras y Servicios

- a) Infraestructuras de servicios urbanos (abastecimiento y saneamiento, energía, telefonía).
- b) Planes y previsiones de las Administraciones y compañías suministradoras

En los municipios pertenecientes a una Aglomeración metropolitana, estos análisis tendrán en cuenta las infraestructuras y servicios que procedan en el contexto metropolitano.

2.8 Valoración y diagnóstico de la problemática urbana.

- a) Conclusiones globales de la información urbanística.
- b) Diagnóstico sectorial e integrado.
- c) Tendencias del desarrollo urbano.
- d) Condiciones al crecimiento urbano.
- e) Previsiones globales de población y por grupos significativos con relación a la estructura urbana.
- f) Tendencias de las demandas con incidencia territorial.

Las valoraciones y diagnósticos anteriores se referirán al conjunto de la ciudad y, en la medida posible, desagregados según zonas homogéneas de la misma.

3. DESCRIPCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LA ORDENACIÓN PROPUESTA

Se describirán y justificarán las características fundamentales de la propuesta general que establece el Plan, la ordenación del territorio elegida, tanto en lo que se refiere al conjunto del territorio municipal, con las propuestas de sistemas, infraestructuras y categorías del suelo no urbanizable y a la forma general de la ciudad, detallando las características de la red viaria, los sistemas de transportes, espacios libres y dotaciones y los patrones de distribución de los distintos usos característicos; como los enfoques de carácter más instrumental, definiendo la división básica del territorio y el régimen urbanístico de las diferentes clases y categorías de suelo. Se incluirá, igualmente, la valoración, justificación y coherencia de las determinaciones del Plan General con las que, con carácter vinculante, establezcan los planes territoriales, sectoriales y ambientales.



Se desarrollarán, al menos, los siguientes aspectos:

3.1. Descripción y justificación de la propuesta concreta de ordenación estructural efectuada, de la ordenación pormenorizada y de su cumplimiento y adecuación a la ordenación estructural, incluyendo información estadística de sus magnitudes, contemplando especialmente los siguientes aspectos:

a) El modelo territorial propuesto.

En este apartado se incluirán, al menos, los siguientes aspectos:

- Descripción en líneas generales del modelo territorial propuesto.
- Justificación de su adecuada integración en la ordenación dispuesta en los planes territoriales vigentes, así como en relación con el conjunto de la legislación que incide significativamente en la ordenación urbanística municipal y de acuerdo a las características del municipio y los procesos de ocupación y utilización del suelo actuales y previsibles a medio plazo, y los motivos que justifican su adopción frente a otras posibles alternativas. Justificación, asimismo, de la integración de los nuevos desarrollos con la ciudad consolidada, así como la correcta funcionalidad y puesta en valor de la ciudad existente.
- Definición expresa de los objetivos y criterios generales planteados en relación con los Artículos 3 y 9 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. En concreto, y entre otros, se explicitarán los Criterios, Objetivos y Estrategias que el Plan proponga sobre:
 - Usos globales del suelo.
 - Dotaciones: Sistemas de Espacios Libres y Equipamientos.
 - Vivienda.
 - Sistema de transportes, el tráfico y los aparcamientos.
 - Protección del Patrimonio Histórico y Ambiental y del Paisaje.
 - Los sistemas de ordenación desarrollados.
 - La ejecución urbanística de sus propuestas.

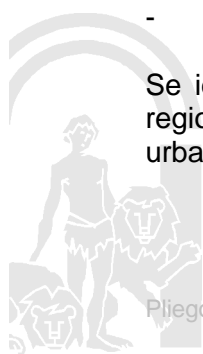
b) La red de Sistemas Generales.

Contendrá la descripción y justificación de la suficiencia de los Sistemas Generales propuestos y que conforman la malla básica sobre la que se apoyará el desarrollo urbanístico propuesto.

Asimismo, se explicitará en este apartado:

- Los Sistemas Generales de comunicaciones, incluyendo el sistema viapecuario propuesto.
- El Sistema General de Espacios Libres.
- El Sistema General de Equipamientos, con descripción de la red de centros docentes, sanitarios, asistenciales, deportivos, comerciales, culturales y sociales.
- Descripción de los elementos estructurantes de la red de transporte público, tráfico y aparcamientos.
- Los demás servicios públicos e infraestructuras urbanas básicas.

Se identificarán aquellos elementos de la red de Sistemas Generales que, por su carácter regional, supramunicipal o su singularidad, el Plan opte por excluirlos de una clasificación urbanística concreta, sin perjuicio de su adscripción a los efectos de su adquisición.



c) Descripción y justificación de la ordenación del Suelo Urbano y de las actuaciones previstas sobre el mismo.

En este apartado se desarrollarán, al menos, los siguientes aspectos:

- Justificación de la clasificación y de la categoría asignada a los terrenos.
- Áreas homogéneas que comprende el conjunto del suelo urbano.
- Se explicitarán las estrategias, que en esta clase de suelo, el Plan proponga sobre usos característicos y pormenorizados, dotaciones (espacios libres y equipamientos), sistemas de ordenación desarrollados, sistemas de actuación y prioridades de las actuaciones.
- Los Usos Globales previstos, distinguiendo entre los usos característicos residencial, turístico, industrial y/o terciario, para las distintas zonas y sectores del Suelo Urbano.
- Justificación estándares del art.17 de la LOUA y en su caso, de las exenciones para sectores del urbano no consolidado.
- En especial se describirán, las actuaciones propuestas en las áreas degradadas o vulnerables de la ciudad consolidada, detallando los ámbitos, espacios y elementos que requieran especial atención y sobre los que se proponen actuaciones susceptibles de aportaciones del Patrimonio Público de Suelo, las áreas que requieran actuaciones de Reforma Interior y los sectores de Suelo Urbano No Consolidado, así como aquellas otras en las que se propongan simples programas de reurbanización del espacio público o de rehabilitación de la edificación.
- Justificación de las Áreas de Reparto que se propongan en el Suelo Urbano No Consolidado; el cálculo de los Aprovechamientos Medios resultantes para cada una, con justificación de los distintos coeficientes de ponderación a aplicar a los diferentes usos y tipologías.
- Justificación de las innovaciones propuestas en los terrenos con usos públicos existentes.
- Descripción y justificación de las propuestas de Áreas de Gestión Integrada que haya hecho directamente el Plan.

d) Descripción y justificación de la ordenación del Suelo Urbanizable

Se incluirá en este apartado:

- La descripción y evaluación de los sectores y ámbitos propuestos como Suelo Urbanizable en las categorías de Ordenado y Sectorizado en función de la dinámica urbana, el crecimiento urbano previsible a medio plazo y de la estructura general y orgánica establecida para el municipio, debiéndose asegurar la necesaria coherencia, tanto al nivel de estructura urbana entre el Suelo Urbano y los sectores de nuevo desarrollo, como al nivel de integración de la nueva edificación con las preexistencias de carácter edificatorio, paisajístico, usos agrarios, etc. Evitando la innecesaria dispersión y mejorando y completando su ordenación estructural. Asegurando que los nuevos desarrollos que, por su uso industrial, turístico, segunda residencia u otras características, no deban localizarse, motivadamente, en el entorno del núcleo ya consolidado lo harán de forma coherente con la ordenación estructural
- Los Usos Globales previstos, distinguiendo entre los usos característicos residencial, turístico, industrial y/o terciario, para los distintos sectores del Suelo Urbanizable sectorizado y ordenado.
- Definición y justificación de las Áreas de Reparto que se propongan en el Suelo Urbanizable Sectorizado y, en su caso Ordenado; el cálculo de los Aprovechamientos Medios así como justificación de los distintos coeficientes de ponderación a aplicar a los diferentes usos y tipologías.



- Se incluirán Tablas que expresen las dimensiones de la evolución urbana previsible y las superficies incluidas en cada categoría de suelo urbanizable sectorizado u ordenado.
- Justificación estándares del art.17 de la LOUA y, en su caso, de las exenciones para sectores del urbanizable conforme al apartado 2 del mismo.
- Justificación de las innovaciones propuestas en los terrenos con usos públicos existentes.
- Justificación y delimitación de los ámbitos clasificados como suelo urbanizable no sectorizado así como los usos globales incompatibles para cada uno de ellos.
- En caso de que el Plan General así lo estime oportuno, se incluirán en esta categoría de suelo determinaciones complementarias de ordenación, edificabilidad y uso, para su adecuada integración en la estructura general; distinguiendo las de carácter obligatorio de las orientativas.

e) Justificación de las determinaciones propuestas en el Plan en materia de política de viviendas e intervención en el mercado de suelo.

Se incluirá en este apartado:

- La descripción de las medidas incluidas en el Plan para la calificación de terrenos para construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, en relación con las necesidades evaluadas en el municipio y su distribución equilibrada en la ciudad.
- La descripción, en su caso, de las determinaciones relativas a la delimitación de áreas sujetas al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, y al establecimiento de reservas de terrenos de posible adquisición para constitución o ampliación de los Patrimonios Públicos de Suelo, Todo ello en relación con la estrategia del Plan General relativa a la resolución de los problemas detectados en el campo de la vivienda, equipamiento, etc. y justificación del cumplimiento de las reservas de suelo establecidas en la LOUA.

f) Justificación de las determinaciones del Plan en el Suelo Clasificado como No urbanizable.

En este apartado se incluirá:

- La descripción y justificación de los ámbitos propuestos como Suelo No Urbanizable de Especial Protección, Suelo No Urbanizable del Hábitat Rural Diseminado, si los hubiese, y de las distintas zonas propuestas para el Suelo No urbanizable Natural o Rural.
- Descripción de las medidas que eviten la formación de nuevos asentamientos.
- Descripción de los contenidos del Plan relativos a la puesta en valor y protección del paisaje.

g) Justificación de las medidas de protección e intervención en el Patrimonio Histórico:

En este apartado se incluirá:

- Los criterios generales de ordenación del Centro Histórico.
- La identificación de los ámbitos, espacios y elementos que requieran especial protección por sus singulares valores arquitectónicos, históricos o culturales.
- La identificación del resto de los ámbitos, espacios y elementos para los que el Plan General prevea medidas de protección por sus valores urbanísticos, arquitectónicos, históricos o culturales.
- Los criterios de intervención en los bienes y espacios protegidos con especial atención respecto de los incluidos en el Catálogo.



- La descripción y justificación de las áreas para la Inspección periódica de la edificación que haya establecido directamente el Plan.

h) Justificación de la coherencia ambiental del Plan:

Contendrá, al menos, lo siguiente:

- Justificación de la idoneidad ambiental de las determinaciones, mediante la identificación y valoración de los impactos previsibles de las mismas, tanto en sus aspectos positivos como negativos, y el señalamiento de las medidas tendentes a controlar, reducir o corregir los efectos negativos sobre el medio ambiente.
- Justificación de la ordenación en zonas con riesgos naturales o artificiales, con especial atención a los de inundabilidad, expresando las medidas adoptadas en caso de propuestas de actuación.
- Establecimiento de indicadores, de calidad de vida, medioambientales y económicos, con arreglo a los cuales deba procederse a la evaluación continua del desarrollo y ejecución del Plan, así como de las circunstancias de su Revisión.

En los Municipios del Litoral, la Memoria incluirá, además, la justificación de la definición y ordenación y medidas de protección en la zona de influencia del litoral.

3.2 Programación y la evaluación de los recursos

Contendrá una relación de las acciones fundamentales previstas para el desarrollo y ejecución del Plan General a partir de una aproximación a los plazos temporales de programación previstos, definiendo tipo de acción, prioridad, valoración, asignación de su financiación y plazos, con especial incidencia en la ejecución de las obras de urbanización correspondientes a la estructura general del territorio, así como a la implantación de los servicios.

Se concretará, al menos en los siguientes aspectos:

- a) La previsión temporal de programación general del Plan y los plazos intermedios para la evaluación y seguimiento de sus previsiones y, en su caso, revisión de esta programación.
- a) La determinación de la secuencia lógica del desarrollo territorial propuesto mediante el establecimiento de las condiciones objetivas que han de cumplirse para que sea posible la incorporación de cada tramo de urbanización al contexto global del territorio, definiendo así un orden básico de prioridades para la ejecución de las actuaciones previstas y regulando las condiciones que éstas han de satisfacer para que sea posible su programación.
- b) La evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización, así como de las restantes actuaciones previstas en el Plan General.
- c) La distribución de las inversiones entre los distintos agentes y organismos que asumen su financiación, planteando la forma de intervención y el mecanismo de gestión.
- d) La programación de las actuaciones en el tiempo, de acuerdo con los recursos financieros disponibles.
- e) El análisis de la coherencia de las inversiones y de los compromisos adquiridos por otras administraciones con el Plan.

4. MARCO PARTICIPATIVO. RESULTADOS DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

La Memoria de Participación ha de comprender al menos:



- a) Acuerdo de formulación.
- b) Medidas acordadas y llevadas a cabo para el fomento de la coordinación administrativa y la participación ciudadana en el proceso de elaboración del Plan.
- c) Acciones participativas en la consecución del nuevo Modelo o de su resultado y en especial los relativos a la fase preceptiva de la exposición pública en la fase de Avance.
- d) El proceso de concertación con agentes institucionales, sociales y económicos.
- e) Los convenios de planeamiento aprobados.
- f) Las medidas de difusión para la participación ciudadana en el trámite de información pública y el resultado de la misma en la fase de Aprobación Inicial.
- g) Conclusiones de la participación y proyección de la misma a la gestión y ejecución del Plan.



B. PLANOS

Todos los planos que compongan la documentación del Plan General de Ordenación Urbanística deberán contener la leyenda adecuada para permitir la lectura directa del contenido, sin tener que recurrir para ello a la Memoria, y siempre que sea posible se incluirán datos cuantitativos complementarios que faciliten su rápida evaluación. Se distinguen dos tipologías básicas de planos: Planos de Información y Planos de Ordenación.

En la representación digital de la cartografía del Plan se tendrá en cuenta la metodología y los criterios del documento Anexo sobre Normalización de las determinaciones básicas del planeamiento en formato digital.

1. PLANOS DE INFORMACIÓN

La escala de trabajo de los planos que correspondan al conjunto del territorio municipal será la 1:10.000; no obstante la representación podrá ser a escala 1:20.000, y excepcionalmente 1:40.000 para algunos ámbitos, cuando sea aconsejable para su mejor comprensión. La escala de trabajo para los suelos ocupados por edificaciones o que resulten clasificados como urbanos será de 1:2000 o 1:1.000 si se dispone de ella.

Estos planos, sobre la base cartográfica descrita, deben contener la siguiente información con el alcance señalado en el apartado 2 de la Memoria General:

- a) El estado actual del territorio
- b) Características geográficas, ámbitos homogéneos y usos genéricos del medio natural,
- c) Características más relevantes del parcelario rústico y urbano
- d) Identificación de impactos ambientales existentes, de las áreas sensibles y de riesgos de impacto;
- e) Infraestructuras y servicios; diferenciando la existente de las previsiones de las administraciones y compañías suministradoras de servicios públicos; así como su capacidad, utilización y estado básico de conservación.
- f) Espacios libres, dotaciones y equipamiento comunitario existentes, identificando por sus características a los ámbitos físicos y de población a que sirven.
- g) Edificación consolidada y sus características (tipologías, usos, alturas, estado de conservación, elementos de interés);
- h) Ámbitos de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.
- i) Obras de urbanización y edificación en curso;
- j) Las afecciones de planeamiento derivadas del régimen jurídico del suelo vigente, la legislación sectorial de carácter territorial aplicable y otras derivadas de situaciones jurídico-administrativas singulares, servidumbres, dominio público, etc. Se identificarán especialmente los espacios naturales declarados, los terrenos especialmente protegidos por la legislación de patrimonio histórico, los bienes del dominio público marítimo-terrestre y sus zonas de servidumbres y afección; las vías pecuarias, así como las zonas con riesgo natural acreditados en el planeamiento sectorial
- k) En los núcleos urbanos, los planos de información analizarán la evolución histórica de los mismos, sus zonas homogéneas e identificarán las zonas degradadas o vulnerables de la ciudad consolidada



2. PLANOS DE ORDENACIÓN

Introducción

La ordenación urbanística que el Plan General de Ordenación Urbanística establece para el conjunto del territorio municipal se expresará gráficamente en dos colecciones de planos. Una de ellas exclusiva de las determinaciones de la ordenación estructural, conforme al art.10.1 de la LOUA. La otra colección de planos contendrá la suma de la ordenación completa compuesta por la ordenación estructural y por la ordenación pormenorizada, ésta conforme al artículo 10.2 de la LOUA.

Para la organización y denominación de los planos se tendrán en cuenta los criterios que a continuación se señalan.

- a) Serán independientes las colecciones de planos de la Ordenación Estructural y de la Ordenación completa, cuyos contenidos se señalan en los apartados 2.1 y 2.2 de este Capítulo.
- b) Los planos del conjunto del término municipal se diferenciarán de los correspondientes al núcleo o núcleos de población.
- c) Las colecciones de planos de ordenación completa correspondientes al término municipal y al núcleo o núcleos urbanos, se agruparán en series con las denominaciones y contenidos que a continuación se indican. No obstante, en caso de que las características del Plan o del municipio lo aconseje, estas series de planos podrán agruparse o subdividirse.
 - CLASIFICACIÓN DEL SUELO Y CATEGORÍAS:
Delimitaciones de la Clasificación del suelo y de las Categorías dentro de cada clase de suelo
 - ZONIFICACIÓN Y DOTACIONES
Zonas de ordenanza, Usos, Viviendas de Protección, Alineaciones, Rasantes, Alturas, etc. Sistemas Generales, Sistemas Locales.
 - GESTIÓN, EJECUCIÓN Y PROGRAMACIÓN
Áreas de Reparto, Sectores, Unidades de Ejecución, Ámbitos de planeamiento posterior o transitorio, Áreas de Reforma, Áreas o ámbitos especiales de reserva o de gestión (para Patrimonio Público de Suelo, de Tanteo y Retracto, de Gestión Integrada, de Inspección periódica de la edificación, de Entidades de Conservación,...), Determinaciones de Programación, otras.ed
 - INFRAESTRUCTURAS
Infraestructuras, elementos y redes de servicio, correspondientes al abastecimiento de agua, saneamiento, electricidad, telefonía y resto de comunicaciones.
 - PROTECCIÓN
Ámbitos, espacios o elementos sujetos a protección por sus valores.

2.1 PLANOS DE LA ORDENACIÓN ESTRUCTURAL

La organización y denominación de esta colección de planos será la expresada en el epígrafe c) del párrafo anterior, adaptada a las características y contenidos de las determinaciones que para la ordenación estructural señala La Ley.

Los contenidos generales, según ámbitos del municipio, serán los que se señalan a continuación:



- **PARA TODO EL TERRITORIO MUNICIPAL.**

Plano o planos a escala adecuada, preferentemente a escala 1:10.000 para la totalidad del territorio, si bien en función de las características del municipio o por razón de su contenido sea aconsejable su representación a escala 1:20.000, y excepcionalmente, a 1:40.000, con una delimitación clara y precisa, en la que se defina y represente:

1. La clasificación de la totalidad del suelo del municipio, con la delimitación de las superficies adscritas a: Suelo Urbano, Suelo Urbanizable y el Suelo No Urbanizable. También se identificarán aquellos terrenos que, calificados como Sistemas Generales, el Plan General decida excluirlos de la clasificación del suelo por tener carácter o interés regional, supramunicipal o singular, señalando la clase de suelo a la que se adscribe para su obtención.
2. La estructura del territorio, con el señalamiento de las siguientes determinaciones:
 - a) Los Sistemas Generales de comunicaciones, incluyendo el sistema viapecuario propuesto e identificando los elementos estructurantes de la red de transporte público; de espacios libres; de dotaciones; de servicios públicos e infraestructuras básicas que, por su carácter regional, supramunicipal, su singularidad, su función o destino específico, sus dimensiones o por su posición urbana estratégica, forman la malla básica sobre la que se apoyará el desarrollo urbanístico propuesto y, en su caso, adscripción.
 - b) Los Usos Globales previstos, distinguiendo entre los usos característicos residencial, turístico, industrial y/o terciario, para las distintas zonas y sectores del Suelo Urbano, de los sectores del Suelo Urbanizable Sectorizado y, en su caso Ordenado, y los usos globales incompatibles para los distintos ámbitos del Suelo Urbanizable No sectorizado que el Plan General establezca.
En los municipios del litoral, se incluirá la identificación y delimitación de la Zona de Influencia del Litoral, que responderá a las características de ese territorio y será como mínimo de 500 metros a partir del límite interior de la Ribera del Mar definida por la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente.

- **PARA EL SUELO URBANO**

Plano o planos a escala de trabajo 1:1.000, si se dispone de ella, o en todo caso 1:2.000. La edición puede realizarse a escala 1:3.000. La representación será, en cualquier caso, clara y precisa. Contendrán las siguientes determinaciones:

1. La delimitación del suelo clasificado como Urbano, distinguiendo entre las siguientes categorías: Suelo Urbano Consolidado y Suelo Urbano No Consolidado.
2. La delimitación de los distintos sectores que el Plan General establezca para el Suelo Urbano No Consolidado, identificando:
 - a) Los sectores de suelo urbanizable del planeamiento general anterior que no hayan culminado la actividad de ejecución, identificando el Plan del que procedan.
 - b) Los de nueva creación por el Plan General.



3. Usos, distinguiendo entre el residencial, turístico, industrial y/o terciario, densidades y edificabilidades globales con identificación para las distintas zonas y sectores que el Plan General proponga
4. Para los ámbitos de uso característico residencial, identificación de aquéllos en los que el Plan General establezca la obligatoriedad de reservar terrenos para viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, siendo recomendable hacer constar el porcentaje del aprovechamiento objetivo destinado a tal fin.
5. La delimitación e identificación de los Sistemas Generales de:
 - Comunicaciones, incluyendo la red de tráfico motorizado, no motorizado y peatonal, y de aparcamientos, así como la identificación de los elementos estructurantes de la red de transportes públicos.
 - Espacios libres.
 - Equipamientos.
 - Servicios públicos e infraestructuras urbanas básicas que, por su carácter forman la malla básica sobre la que se apoyará el desarrollo urbanístico propuesto.
6. La delimitación e identificación de los ámbitos, espacios y elementos que requieran Especial Protección por sus singulares valores arquitectónicos, históricos o culturales.
7. La delimitación e identificación de los bienes de dominio público y sus servidumbres, según su legislación sectorial.

• **PARA EL SUELO URBANIZABLE**

Plano o planos a escala de trabajo 1:1.000, si se dispone de ella, o en todo caso 1:2.000. La edición puede realizarse a escala 1:3.000. Para el suelo urbanizable no sectorizado se podrá utilizar la escala de trabajo y representación de 1:5.000. La representación será, en cualquier caso, clara y precisa. Contendrán las siguientes determinaciones:

1. La delimitación del suelo clasificado como Urbanizable, distinguiendo entre las siguientes categorías: Suelo Urbanizable Sectorizado, y en su caso Ordenado, y Suelo Urbanizable No Sectorizado.
2. La delimitación de los distintos sectores que el Plan General establezca para el Suelo Urbanizable Sectorizado, y en su caso Ordenado, y los distintos ámbitos o zonas concretas en las que el Plan General pueda dividir el Suelo Urbanizable No Sectorizado.
3. Identificación de los sectores pertenecientes al suelo urbanizable del planeamiento general anterior con planeamiento de desarrollo aprobado que, transitoriamente, deban mantener la clasificación de suelo urbanizable hasta su total urbanización.
4. La delimitación de las distintas Áreas de Reparto que el Plan General establezca en el Suelo Urbanizable Sectorizado, y en su caso Ordenado, con la definición del Aprovechamiento Medio de cada una de ellas.
5. La identificación de los usos, distinguiendo entre el residencial, turístico, industrial y/o terciario, densidades y edificabilidades globales para las distintos sectores que el Plan General proponga en el Suelo Urbanizable Sectorizado y Ordenado, si lo hubiere, y los usos incompatibles en el suelo no sectorizado.



6. Identificación de los sectores de uso característico residencial en los que el Plan General establezca la obligatoriedad de reservar terrenos para viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, siendo recomendable hacer constar el porcentaje del aprovechamiento objetivo destinado a tal fin.
7. La delimitación e identificación de los Sistemas Generales de:
 - a) Comunicaciones, incluyendo la red de tráfico motorizado, no motorizado y peatonal, y de aparcamientos, así como la identificación de los elementos estructurantes de la red de transportes públicos.
 - b) Espacios libres.
 - c) Equipamientos.
 - d) Servicios públicos e infraestructuras urbanas básicas que, por su carácter forman la malla básica sobre la que se apoyará el desarrollo urbanístico propuesto.
8. La delimitación e identificación de los ámbitos, espacios y elementos que requieran Especial Protección por sus singulares valores arquitectónicos, históricos o culturales.
9. La delimitación e identificación de los bienes de dominio público y sus servidumbres, según su legislación sectorial.

• **PARA EL SUELO NO URBANIZABLE**

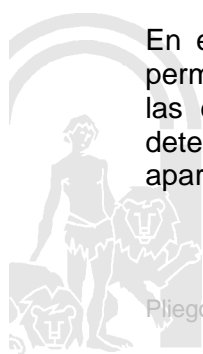
Plano o planos a escala adecuada, preferentemente a escala 1:10.000, si bien en función de las características del municipio o por razón de su contenido sea aconsejable su representación a escala 1:20.000, y excepcionalmente, a 1:40.000, con una delimitación clara y precisa, en la que se concreten:

1. El Suelo No Urbanizable de Especial Protección por legislación específica; el Suelo No Urbanizable de Especial Protección por la planificación territorial; El Suelo No Urbanizable de Especial Protección que establezca el Plan General en razón de sus valores territoriales, naturales, ambientales, paisajísticos, históricos o, en los municipios del litoral, por ser necesarios para la protección del mismo; el Suelo No Urbanizable de carácter natural o rural; y el Suelo No Urbanizable del Hábitat Rural Diseminado, si los hubiese.
2. La delimitación e identificación de los ámbitos, espacios y elementos que requieran Especial Protección por sus singulares valores arquitectónicos, históricos culturales, natural o paisajístico.
3. La delimitación e identificación de los bienes de dominio público y sus servidumbres, según su legislación sectorial.

2.2 PLANOS DE ORDENACIÓN COMPLETA

La organización de estos planos será la señalada en el epígrafe c) del párrafo de Introducción de este apartado 2. Planos de Ordenación.

En estos planos se describirá la ordenación completa propuesta por el Plan General que permita una lectura global y única del mismo a escala detallada. Por ello, incluirá además de las determinaciones de la ordenación pormenorizada que a continuación se indican, las determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural que ya se han señalado en el apartado anterior 2.1.



• PARA EL SUELO URBANO

Plano o planos a escala de trabajo 1:1.000, si se dispone de ella, o en todo caso 1:2.000. La edición puede realizarse a escala 1:3.000. La representación será, en cualquier caso, clara y precisa. Contendrán las siguientes determinaciones:

En el Suelo Urbano Consolidado

1. Preceptivas

- a) Asignación de usos pormenorizados.
- b) Definición del viario y de los espacios libres, así como de las dotaciones, de los servicios públicos y de las infraestructuras urbanas que en su conjunto constituyen los sistemas locales. Señalando cuando sean de carácter privado, y distinguiendo los existentes de los de nueva previsión por el Plan General.
- c) Señalamiento de alineaciones, rasantes y alturas.
- d) Indicación de las tipologías y ordenanzas de edificación aplicables.
- e) La identificación de los ámbitos, espacios y elementos para los que el Plan General prevea medidas de protección por sus valores urbanísticos, arquitectónicos, históricos o culturales y no pertenezcan a la ordenación estructural.

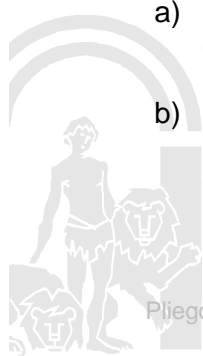
2. Potestativas

- a) Delimitación de Áreas de Gestión Integrada cuyo objetivo sea la aplicación de medidas que impulsen la conservación y rehabilitación de los inmuebles incluidos en las mismas así como, en su caso, la ejecución de las obras de mejora de la urbanización precisas para que los terrenos adquieran la condición de solar.
- b) Delimitación de áreas en las que se sometan a los derechos de tanteo y retracto las transmisiones onerosas de inmuebles incluidas en ellas.
- c) Delimitación de áreas para reservas de terrenos y edificaciones de posible incorporación a los Patrimonios Públicos de Suelo
- d) Delimitación de áreas en las que los propietarios de las construcciones y edificaciones deberán, con la periodicidad que se establezca, una inspección dirigida a determinar el estado de conservación de las mismas.
- e) Delimitación de ámbitos del suelo urbano consolidado que precisen la realización de obras de mejora de la urbanización y de los espacios públicos.
- f) Delimitación de ámbitos del suelo urbano consolidado en el que se establezca la obligatoriedad de constituir Entidad Urbanística de Conservación de la urbanización (art.153.3.b LOUA)

En el Suelo Urbano No Consolidado

1. Preceptivas:

- Respecto a los Sectores del Suelo Urbano No consolidado delimitados en la ordenación estructural:
 - a) Determinación de las decisiones de planificación vinculantes que respondan a los objetivos y a las directrices del diseño urbano adoptados para cada uno de ellos (infraestructuras, redes viarias y localización de equipamientos).
 - b) Identificación de los ámbitos de uso característico residencia en los que el Plan General establezca la obligatoriedad de reservar terrenos para viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.



- Respecto a las Áreas de Reforma Interior:

- a) Delimitación diferenciando, en su caso, las de renovación, mejora o rehabilitación
- b) Identificación de los usos, densidades y edificabilidades globales para las distintas Áreas de Reforma Interior que el Plan General proponga
- c) Identificación de los ámbitos de uso característico residencial en los que el Plan General establezca la obligatoriedad de reservar terrenos para viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.
- d) Determinación de las decisiones de planificación vinculantes que respondan a los objetivos y a las directrices del diseño urbano adoptados para cada una de ellas (infraestructuras, redes viarias y localización de equipamientos).

- Respecto a las Áreas Homogéneas con Incremento de Aprovechamiento:

La delimitación de éstas Áreas.

- Otras Actuaciones de Reforma Interior:

Identificación de las Áreas de Reforma Interior del planeamiento general anterior que no hayan culminado su actividad de ejecución.

- Determinaciones sobre Áreas de Reparto:

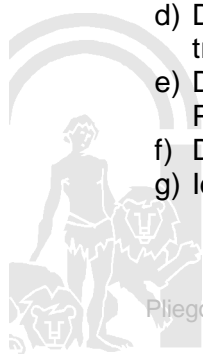
La delimitación de las distintas Áreas de Reparto que el Plan General establezca en el Suelo Urbano No Consolidado.

- Determinaciones de protección complementarias a la ordenación estructural:

En su caso, la identificación de los ámbitos, espacios y elem...entos para los que el Plan General prevea medidas de protección por sus valores urbanísticos, arquitectónicos, históricos o culturales y no pertenezcan a la ordenación estructural.

2. Potestativas:

- a) Establecimiento de la ordenación detallada de Sectores, Áreas de Reforma Interior y Áreas Homogéneas de Edificación con Incremento de Aprovechamiento objetivo. El nivel de determinaciones comprenderá, en función de los objetivos y criterios de ordenación de cada una de ellas, todas o parte de las determinaciones de ordenación pormenorizada preceptiva establecidas para el suelo urbano consolidado.
- b) Incorporación de la ordenación detallada de los sectores y áreas del planeamiento anterior que el Plan General asuma, manteniendo las condiciones de edificación o desarrollo existentes sin perjuicio de su alteración en aspectos puntuales.
- c) Indicación de Actuaciones Urbanizadoras No Integradas de carácter puntual destinadas a completar carencias y/o solucionar deficiencias en el nivel de los servicios, infraestructuras y dotaciones.
- d) Delimitación de áreas en las que se sometan a los derechos de tanteo y retracto las transmisiones onerosas de inmuebles incluidas en ellas.
- e) Delimitación de áreas para reservas de terrenos y edificaciones de posible incorporación al Patrimonio Público de Suelo.
- f) Delimitación de las Unidades de Ejecución.
- g) Identificación de edificios declarados expresamente fuera de ordenación



- h) Identificación de edificios en los que se pretende conservar las actividades y usos que se estén desarrollando.
- i) Delimitación de ámbitos que deban ser objeto de una actuación urbanística integrada mediante un Plan de Ordenación Intermunicipal.

- **PARA EL SUELO URBANIZABLE**

Plano o planos a escala de trabajo 1:1.000, si se dispone de ella, o en todo caso 1:2.000. La edición puede realizarse a escala 1:3.000. Para el suelo urbanizable no sectorizado se podrá utilizar la escala de trabajo y representación de 1:5.000. La representación será, en cualquier caso, clara y precisa. Contendrán las siguientes determinaciones:

En el Suelo Urbanizable Ordenado

1. Preceptivas:

- Para los sectores de nueva creación por el Plan General:
 - a) Asignación de usos pormenorizados,
 - b) Definición de los sistemas locales de comunicaciones, de espacios libres, de dotaciones, de servicios públicos e infraestructuras urbanas, señalando su carácter público o privado.
 - c) Señalamiento de alineaciones y rasantes, y alturas.
 - d) Indicación de las tipologías y ordenanzas de aplicación.
- Para los sectores del planeamiento general anterior identificados por el Plan General como suelo urbanizable en régimen transitorio:

Incorporación de la ordenación detallada contenida en el planeamiento de desarrollo sin perjuicio de las alteraciones puntuales que el Plan General pudiera introducir.

- Para todos los sectores:

Determinaciones de protección complementarias a la ordenación estructural. En su caso, la identificación de los ámbitos, espacios y elementos para los que el Plan General prevea medidas de protección por sus valores urbanísticos, arquitectónicos, históricos o culturales y no pertenezcan a la ordenación estructural.

2. Potestativas:

- a) Delimitación de sectores en los que se sometan a los derechos de tanteo y retracto las transmisiones onerosas de inmuebles incluidas en ellas.
- b) Delimitación de sectores para reservas de terrenos y edificaciones de posible incorporación a los Patrimonios Públicos de Suelo.
- c) Delimitación de Unidades de Ejecución.
- d) Identificación de edificios declarados expresamente fuera de ordenación.
- e) Identificación de edificios en los que se pretende conservar las actividades y usos que se estén desarrollando.



En el Suelo Urbanizable Sectorizado

1. Preceptivas:

- a) Fijación de las decisiones de planificación vinculantes que respondan a los objetivos y a las directrices del diseño urbano adoptados para cada uno de ellos (infraestructuras, redes viarias y localización de equipamientos).
- b) Identificación, en su caso, de los ámbitos, espacios y elementos para los que el Plan General prevea medidas de protección por sus valores urbanísticos, arquitectónicos, históricos o culturales y no pertenezcan a la ordenación estructural.

2. Potestativas:

- a) Delimitación de áreas en las que se sometan a los derechos de tanteo y retracto las transmisiones onerosas de inmuebles incluidas en ellas.
- b) Delimitación de áreas para reservas de terrenos y edificaciones de posible incorporación al Patrimonio Público de Suelo

En el Suelo Urbanizable No Sectorizado

1. Preceptivas:

Delimitación e identificación de los espacios o elementos que requieran, en razón de sus valores territoriales, naturales, ambientales, paisajísticos o históricos, un régimen específico de protección a juicio del Plan General, y no tengan el carácter de ordenación estructural

2. Potestativas:

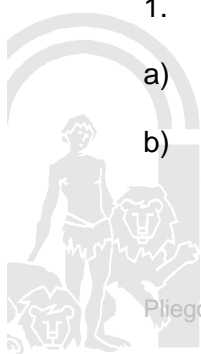
- a) Delimitación de los distintos ámbitos que el Plan General proponga para el Suelo Urbanizable No Sectorizado con identificación de los usos, densidades y edificabilidades globales, con independencia de la futura delimitación de sectores.
- b) Delimitación de áreas en las que se sometan a los derechos de tanteo y retracto las transmisiones onerosas de inmuebles incluidas en ellas.
- c) Delimitación de áreas para reservas de terrenos de posible incorporación al Patrimonio Público de Suelo
- d) Identificación y delimitación de ámbitos que deban ser objeto de una actuación urbanística integrada con los de términos municipales colindantes mediante la formulación de un Plan de Ordenación Intermunicipal.

• PARA EL SUELO NO URBANIZABLE

Colección de planos, preferentemente a escala 1:10.000 para la totalidad del territorio como escala de trabajo, si bien la escala para la visualización podrá ser 1:20.000 y excepcionalmente 1:40.000 que incluirán:

1. Preceptivas:

- a) Delimitación e identificación de las distintas zonas dentro de la categoría del Suelo No Urbanizable Natural o Rural que el Plan General proponga.
- b) La delimitación e identificación de los espacios o elementos que requieran, en razón de sus valores territoriales, naturales, ambientales, paisajísticos o históricos, un régimen



específico de protección a juicio del Plan General, y no tengan el carácter de ordenación estructural.

2. Potestativas:

- a) Señalamiento de Actuaciones de Interés Público a desarrollar, ya sea mediante Plan Especial o mediante Proyectos de Actuación.
- b) Delimitación de ámbitos en los que se proponga la redacción de un Plan Especial con el objeto de conservar, proteger y mejorar el medio rural y los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado.
- c) Delimitación de ámbitos en los que se proponga la redacción de un Plan Especial con el objeto de conservar, proteger y mejorar el paisaje, así como contribuir a la conservación y protección de los espacios y bienes naturales.
- d) Delimitación de áreas en las que se sometan a los derechos de tanteo y retracto las transmisiones onerosas de inmuebles incluidas en ellas.
- e) Delimitación de áreas para reservas de terrenos y edificaciones de posible incorporación a los Patrimonios Públicos de Suelo.



A. NORMAS URBANÍSTICAS

Es el documento básico para conocer la regulación normativa de cada una de las clases y categorías de suelo que se definen en los Planos de Ordenación.

Las Normas Urbanísticas responderán a las determinaciones y criterios establecidos en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía y se estructurarán de acuerdo con la ordenación señalada en este Pliego.

Las Normas Urbanísticas del Plan General diferenciarán el tratamiento aplicable a las distintas clases y categorías de suelo, diferenciando cuáles de sus disposiciones tienen carácter de Ordenación Estructural y cuáles de Ordenación Pormenorizada.

Establecerán, de igual forma, un régimen transitorio en el que se precise el régimen jurídico aplicable al planeamiento que estuviere vigente con anterioridad y a la edificación existente, con las consideraciones oportunas sobre la vigencia del planeamiento anterior, en atención al grado de incorporación de sus determinaciones al propio Plan General.

Establecerán el régimen que corresponda a las construcciones erigidas con anterioridad al Plan que hayan de quedar en situación de fuera de ordenación, por manifiesta incompatibilidad con sus determinaciones.

Las Normas Urbanísticas procurarán no contener aspectos regulados por las legislaciones específicas, salvo cuando excepcionalmente sea oportuno, bastando realizar una remisión a las mismas. De igual forma, las Normas Urbanísticas contendrán disposiciones explicativas que faciliten la utilización y entendimiento de los documentos que integren el Plan General, pudiendo incorporar disposiciones aclaratorias del significado y efectos jurídicos de las determinaciones establecidas en el mismo de acuerdo con la legislación aplicable.

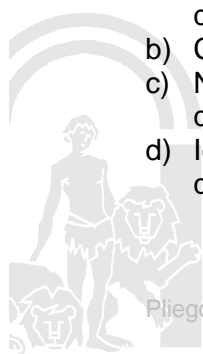
Las Normas Urbanísticas tendrán carácter vinculante, pudiendo incorporar también directrices o recomendaciones de carácter indicativo. Se distinguirán las Normas Generales, de aplicación con carácter general, de las Particulares de aplicación en las distintas zonas de ordenación, con el alcance que más adelante se indica.

Formarán parte de estas Normas unas Fichas individualizadas para cada ámbito de planeamiento o gestión que el Plan General defina, que contendrán las cuantificaciones y determinaciones del Plan para dichos ámbitos.

1. NORMAS URBANÍSTICAS GENERALES

Preceptivas:

- a) Definición de los objetivos que persigue el modelo de ciudad y estrategias de la ocupación del territorio.
- b) Condiciones de vigencia, revisión y modificación del Plan General.
- c) Normas sobre interpretación del contenido y prevalecida de cada uno de los documentos y determinaciones del Plan.
- d) Identificación de las determinaciones contenidas en las Normas Generales y Particulares que tienen el carácter de estructural de acuerdo con lo establecido en el artículo 10. 1. de la



Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. Tendrán este carácter de estructural las siguientes disposiciones:

- Las relacionadas con la determinación de la clasificación del suelo y de sus categorías.
 - Las relativas al Suelo No Urbanizable de Especial Protección y del Suelo No Urbanizable del Hábitat Rural Diseminado, en su caso. De igual modo, las medidas que eviten la formación de nuevos asentamientos.
 - Las relativas a las regulaciones de los elementos calificados de Sistemas Generales.
 - Las relativas a la determinación de los usos, densidades y edificabilidades globales de cada Zona y Sector del Suelo Urbano y Urbanizable.
 - Las referidas a las Áreas de Reparto y el Aprovechamiento Medio en el Suelo Urbanizable.
 - Las que establezcan la regulación de los usos incompatibles y las condiciones para proceder a la sectorización del Suelo Urbanizable No Sectorizado.
 - Las relativas a garantizar el suelo suficiente para viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.
 - Las determinaciones encaminadas a la preservación de los ámbitos que deban ser objeto de especial protección en los centros históricos de interés, así como de los elementos o espacios urbanos que requieran especial protección por su singular valor arquitectónico, histórico, o cultural.
 - Las que establecen el régimen de protección y utilización del ámbito de la Zona de Influencia del Litoral en cualquier clase de suelo, en su caso.
 - Régimen de protección y servidumbres de los bienes de dominio público, según su legislación sectorial.
- e) Normas Generales sobre los instrumentos de desarrollo de la ordenación del Plan General.
- f) Normas Generales sobre la ejecución de la planificación urbanística, incluyendo los criterios y recomendaciones para la modificación de la delimitación de Unidades de Ejecución y el establecimiento de nuevos ámbitos.
- g) Determinaciones sobre intervención pública en el mercado de suelo y vivienda. En especial aquellas disposiciones relativas a garantizar el suelo suficiente para viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.
- h) Normas de regulación general de los usos: incluyendo:
- Definición de los elementos y reservas de suelo propios de los Sistemas Generales, urbanos, supramunicipales, regionales o singulares; de comunicaciones, incluyendo el sistema viapecuario propuesto y los elementos estructurantes de la red de transporte público; de espacios libres; de dotaciones; y de servicios públicos e infraestructuras urbanas básicas.
 - La regulación del resto de los usos globales
 - Las regulaciones de los usos pormenorizados y régimen de compatibilización.
- i) Definición de los principales conceptos urbanísticos para la mejor aplicación de las Normas, evitando las dudas interpretativas. Incluyendo en este apartado, al menos, los aspectos que definen la edificabilidad y condiciones de aprovechamiento (altura, ocupación, patios, sótanos, forma de medición de la edificabilidad, ...), aspectos básicos de las infraestructuras y servicios, concepto de solar, etc.
- j) Regulación de las condiciones estéticas de las construcciones y edificaciones localizadas fuera de los ámbitos objeto de medidas de protección
- k) Régimen de protección y servidumbres de los bienes de dominio público, según su legislación sectorial.
- l) Normas de protección e incompatibilidad de usos en los ámbitos que presentan riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales.



- m) Normas de protección en las zonas en las que se localizan actividades y usos generadores de riesgos de accidentes mayores o que medioambientalmente o por razones de salud pública sean incompatibles con usos urbanos.
- n) Para los municipios del Litoral, las disposiciones relativas a la protección y utilización del ámbito de la Zona de Influencia del Litoral en cualquier clase de suelo, en su caso.
- o) Normas generales sobre los deberes de conservación y rehabilitación del patrimonio edificado, con un tratamiento apropiado a sus características, a la categoría de protección donde se incluya, a la zona donde se localice, y a otras estrategias que el Plan General determine en esta materia.
- p) Régimen transitorio en el que se precise el régimen jurídico aplicable al planeamiento de desarrollo aprobado con anterioridad, así como la regulación general del régimen de fuera de ordenación.

Potestativas:

- a) La regulación general de las condiciones de seguridad, habitabilidad y calidad de las construcciones y edificaciones.
- b) La regulación de las condiciones de calidad de las dotaciones y servicios.

2. DISPOSICIONES PARTICULARES PARA CADA CLASE DE SUELO

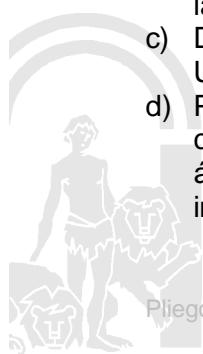
Suelo Urbano Consolidado

Preceptivas:

- a) Regulación del régimen jurídico propio del suelo urbano consolidado.
- b) Disposiciones relativas a los usos, densidades y edificabilidades globales de cada Zona del Suelo Urbano.
- c) Disposiciones relativas a los usos pormenorizados y compatibilidades de usos en cada Zona de Ordenanzas.
- d) Disposiciones relativas a las condiciones de parcelación en cada Zona de Ordenanzas, indicando la parcela mínima edificable y las condiciones de agregaciones y segregaciones de parcelas.
- e) La regulación particularizada de los aspectos tipológicos en cada zona de ordenanza, indicando las condiciones de posición del edificio en la parcela, ocupación sobre y bajo rasante, altura de la edificación, ordenación de volumen, edificabilidad neta y estéticas.
- f) Plazo de edificación de los solares en el centro histórico

Potestativas:

- a) Establecimiento de los criterios para la realización de obras de mejora de la urbanización y de los espacios públicos en los ámbitos que así lo precisen, indicando si para su ejecución se precisa un Plan Especial con esta finalidad o bien puede acometerse directamente mediante Proyectos de Urbanización.
- b) Condiciones para la formulación de Estudios de Detalle en parcelas que precisen ordenar la disposición del volumen edificatorio posibilitado por el Plan.
- c) Determinación de las zonas en las que se establezca la obligatoriedad de constituir Entidad Urbanística de Conservación de la urbanización.
- d) Precisión del alcance del deber de realizar una inspección dirigida a determinar el estado de conservación de las construcciones y edificaciones que se localicen en los ámbitos de las áreas delimitadas con esta finalidad; de igual modo se determinará la periodicidad de las inspecciones.



- e) Normas orientadoras sobre las características generales de las obras de urbanización que hayan de ejecutarse en las distintas zonas.
- f) Determinaciones sobre el uso del subsuelo.
- g) Plazo de edificación de los solares

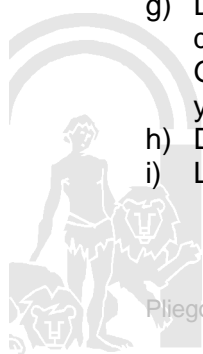
Suelo Urbano No Consolidado

Preceptivas:

- a) Regulación del régimen jurídico propio del suelo urbano no consolidado.
- b) Disposiciones relativas a los usos, densidades y edificabilidades globales de las áreas y sectores.
- c) Para la totalidad de las áreas y sectores el establecimiento de los objetivos y criterios de ordenación, distinguiendo las determinaciones que tienen carácter vinculante de las meramente orientativas.
- d) Disposiciones referidas a las Áreas de Reparto y el Aprovechamiento Medio que el Plan General establezca.
- e) En su caso, determinaciones relativas a la regulación de las Transferencias de Aprovechamientos Urbanísticos y reservas de aprovechamientos.
- f) Con carácter general, las previsiones de programación y gestión de la ejecución de la ordenación preceptiva.
- g) Para las áreas y sectores en los que el Plan establezca su ordenación detallada, los plazos de ejecución de la actividad de ejecución, exigiéndose así mismo idénticas determinaciones que las referidas para el urbano consolidado.

Potestativas:

- a) En áreas y sectores del suelo urbano sin ordenación pormenorizada: normas vinculantes u orientativas sobre la necesidad de implantar una determinada dotación o equipamiento dentro de los ámbitos de desarrollo; y plazos para la redacción de los instrumentos de desarrollo de la ordenación, así como los plazos para la actividad de ejecución.
- b) Condiciones para la formulación de Estudios de Detalle en áreas y sectores en los que el Plan General haya establecido su ordenación detallada, con la finalidad de completar o adaptar algunas de sus determinaciones.
- c) Determinación de las zonas y sectores en los que se establezca la obligatoriedad de constituir Entidad Urbanística de Conservación de la urbanización.
- d) Determinaciones dirigidas a asegurar la coherencia de la ordenación que se establezca por el Plan de Ordenación Intermunicipal –en aquellos ámbitos delimitados que deban ser objeto de una actuación urbanística integrada con los de términos municipales colindantes- con la estructura general de la ordenación del término establecida por el Plan General
- e) Precisión del alcance del deber de realizar una inspección dirigida a determinar el estado de conservación de las construcciones y edificaciones que se localicen en los ámbitos de las áreas delimitadas con esta finalidad, de igual modo se determinará la periodicidad de las inspecciones.
- f) Normas orientadoras sobre las características generales de las obras de urbanización que hayan de ejecutarse en las distintas áreas y sectores.
- g) Delimitación, o en su caso establecimiento de criterios y recomendaciones para la delimitación de unidades de ejecución en los sectores y áreas de reforma interior para las que el Plan General haya optado por diferir su ordenación detallada a la formulación de Planes Parciales y Planes Especiales.
- h) Determinaciones sobre el uso del subsuelo.
- i) La determinación del sistema de actuación de las unidades de ejecución delimitadas.



Suelo Urbanizable Sectorizado y Ordenado:

Preceptivas:

- a) Regulación del régimen jurídico propio de cada una de las categorías de suelo urbanizable.
- b) Disposiciones referidas a las Áreas de Reparto y el Aprovechamiento Medio en el Suelo Urbanizable.
- c) Disposiciones relativas a los usos, densidades y edificabilidades globales de cada Sector del Suelo Urbanizable.
- d) Para los distintos sectores del Suelo Urbanizable Sectorizado, los criterios, objetivos y las directrices de diseño urbano a desarrollar por la ordenación detallada, diferenciando las determinaciones que tienen carácter vinculante de las meramente orientativas.
- e) La determinación de la participación de los distintos sectores en la financiación de la ejecución de los Sistemas Generales y cualesquiera otras cargas suplementarias que el Plan General establezca.
- f) Con carácter general, las previsiones de programación y gestión de la ejecución de la ordenación preceptiva.
- g) Para los distintos sectores del Suelo Urbanizable Ordenado todas las determinaciones relativas a usos pormenorizados, densidades, edificabilidades, tipologías y alturas que permitan la actividad de ejecución sin requerir ulterior planeamiento de desarrollo, diferenciando las determinaciones que tienen carácter vinculante de aquéllas que pueden ser objeto de innovación mediante Plan Parcial de desarrollo posterior. De igual forma se indicarán los plazos de la actividad de ejecución urbanística y de edificación para estos sectores

Potestativas:

- a) Normas vinculantes u orientativas sobre algunos aspectos de la ordenación y sobre la necesidad de implantar una determinada dotación o equipamiento dentro de los sectores del Suelo Urbanizable Sectorizado, dejando constancia de las circunstancias que así lo aconsejan.
- b) Identificación de sectores de planeamiento integrado o simultáneo, es decir, aquellos que deben coordinarse e integrar su ordenación de desarrollo, y, en su caso, también con sistemas generales, a fin de asegurar los objetivos generales y específicos definidos por el Plan General para cada zona y garantizar la correcta solución de continuidad en ese territorio.
- c) Determinaciones dirigidas a asegurar la coherencia de la ordenación que se establezca por el Plan de Ordenación Intermunicipal –en aquellos ámbitos delimitados que deban ser objeto de una actuación urbanística integrada con los de términos municipales colindantes- con la estructura general de la ordenación del término establecida por el Plan General.
- d) Criterios y recomendaciones para la delimitación de Unidades de Ejecución en los Sectores cuando no sea conveniente que la delimitación de aquéllas deba coincidir con la del sector
- e) Condiciones para la formulación de Estudios de Detalle en sectores en los que el Plan General haya establecido su ordenación detallada, con la finalidad de completar o adaptar algunas de sus determinaciones.
- f) Determinaciones sobre el uso del subsuelo.
- g) La determinación del sistema de actuación de los sectores.
- h) Para los sectores del Suelo Urbanizable Sectorizado los plazos de formulación del Plan Parcial, así como los plazos o prioridades de la actividad de ejecución urbanística.
- i) Determinación de las zonas y sectores en los que se establezca la obligatoriedad de constituir Entidad Urbanística de Conservación de la urbanización.



Suelo Urbanizable No Sectorizado:

Preceptivas:

- a) Regulación del régimen jurídico propio del no sectorizado identificando las distintas categorías de Suelo No Urbanizable Natural o Rural a las que se asimilará el tratamiento de los distintos ámbitos del Suelo Urbanizable No Sectorizado propuestos por el Plan General hasta que se apruebe el preceptivo Plan de Sectorización.
- b) Regulación de los usos incompatibles y de las condiciones para proceder a la sectorización del Suelo Urbanizable No Sectorizado.

Potestativas:

- a) El establecimiento de criterios y objetivos para los ámbitos del suelo urbanizable no sectorizado identificados, distinguiendo, en su caso, las determinaciones de ordenación vinculantes de las meramente orientativas a desarrollar mediante el preceptivo Plan de Sectorización.
- b) Establecimiento de criterios para el inicio del proceso de sectorización en los diferentes ámbitos.

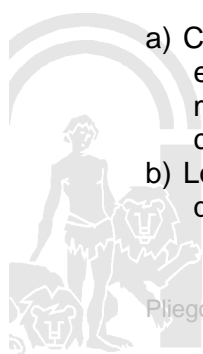
Suelo No Urbanizable:

Preceptivas:

- a) Regulación del régimen jurídico propio del Suelo No Urbanizable de Especial Protección por legislación específica.
- b) Regulación del régimen jurídico propio del Suelo No Urbanizable de Especial Protección por la planificación territorial.
- c) Regulación del régimen jurídico propio del Suelo No Urbanizable de Especial Protección que establezca el Plan General en razón de sus valores territoriales, naturales, ambientales, paisajísticos, históricos o, en los municipios del litoral, por ser necesarios para la protección del mismo.
- d) Regulación del régimen jurídico propio del Suelo No Urbanizable del Hábitat Rural Diseminado, si lo hubiese.
- e) Regulación del régimen jurídico propio de las distintas categorías del Suelo No Urbanizable Natural o Rural que el Plan General proponga y de los espacios o elementos que requieran, en razón de sus valores territoriales, naturales, ambientales, paisajísticos o históricos, un régimen específico de protección a juicio del Plan General, y no tengan el carácter de ordenación estructural.
- f) Las medidas que eviten la formación de nuevos asentamientos.
- g) Los criterios, objetivos y directrices de ordenación de las Actuaciones de Interés Público identificadas en el Suelo No Urbanizable, especificando, los usos y actividades permitidos entre los regulados en el artículo 42 de la LOUA, la máxima edificabilidad permitida y su carácter público o privado.

Potestativas:

- a) Concreción del régimen específico de fuera de ordenación al que se encuentran sujetas las edificaciones clandestinas o ilegales respecto de las cuales ya no sea posible legalmente medida alguna de protección de la legalidad urbanística y el Plan las haya determinado como incompatibles con el modelo urbanístico adoptado.
- b) Los criterios, objetivos y directrices para la ordenación, diferenciando las determinaciones que tienen carácter vinculante de las meramente orientativas, para aquellos ámbitos en los



que se proponga la redacción de un Plan Especial con el objeto de conservar, proteger y mejorar el medio rural y los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado.

- c) Los criterios, objetivos y directrices para la ordenación, diferenciando las determinaciones que tienen carácter vinculante de las meramente orientativas, para aquellos ámbitos en los que se proponga la redacción de un Plan Especial con el objeto de conservar, proteger y mejorar el paisaje, así como contribuir a la conservación y protección de los espacios y bienes naturales.

3. FICHAS DE ÁMBITOS DE PLANEAMIENTO DE DESARROLLO Y/O GESTIÓN

Para cada ámbito que el Plan General determine como de gestión (Sector, Unidad de Ejecución) o para el que señale una figura de planeamiento de desarrollo, se elaborará una ficha en la que, al menos y según el caso concreto, se incorporará la información que se señala a continuación, junto al plano de emplazamiento y, en su caso, de ordenación:

- Denominación
- Localización / emplazamiento
- Clasificación y Categoría de suelo
- Uso: Característico, Global y Pormenorizado
- Condiciones de edificación: Edificabilidad, Densidad, Tipología y Ordenanzas de edificación, Aprovechamiento medio,
- Reserva de terrenos para viviendas sometidas a algún régimen de protección
- Reservas de dotaciones: Sistemas Generales, Sistemas Locales, Otras
- Determinaciones preceptivas o potestativas para su desarrollo y ordenación



D. CATÁLOGO DE BIENES Y ESPACIOS PROTEGIDOS

(Incluido en el Plan General de Ordenación Urbanística)

El Catálogo de bienes y espacios protegidos tiene por objeto complementar las determinaciones del Plan General relativas a la conservación, protección o mejora del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico.

Será obligada la redacción del Catálogo cuando el Plan General aprecie la existencia de bienes o espacios en los que concurren valores singulares.

Se incluirán en el Catálogo aquellos elementos y espacios, del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico que de acuerdo con la información obtenida posean valores, de carácter singular u de otro rango, que hayan de ser objeto de protección específica de acuerdo con los criterios del Plan General. Para estos elementos y espacios se particularizará en su caso, los distintos niveles o grados de protección y la normativa de protección prevista por el Plan General.

A los efectos de lo establecido en el Artículo 16.3 de la LOUA, relativo a la inclusión del Catálogo en el Registro Administrativo de Instrumentos de Planeamiento, el Catálogo de Bienes Protegidos debe formalizarse como un documento diferenciado, con independencia de su pertenencia al conjunto del Plan General.

El Catálogo se estructurará de acuerdo con el siguiente esquema y requisitos documentales:

- a) Memoria descriptiva y justificativa del proceso de selección de elementos a proteger y criterios particulares de valoración, justificando las categorías o tipos establecidos así como la adscripción de los diversos elementos de protección a la normativa del Plan General.
- b) Ficha de cada elemento catalogado, agrupadas por tipos, que debe incidir en los siguientes aspectos:
 - Información del elemento o espacio:
 - Identificación y situación que posibilite su inclusión en el Registro de Bienes y Espacios Catalogados.
 - Descripción. Características físicas, morfológicas, funcionales, etc. de los bienes y espacios catalogados; así como usos, propiedad, estado de conservación, autor, etc.
 - Documentación gráfica (fotografía, cartografía, etc.).
 - Bibliografía
 - Justificación de la protección:
 - Valoración cualitativa.
 - Legislación sectorial aplicable.
 - Determinaciones de protección y actuación aplicables:
 - Concepto, grado y, en su caso, subgrado de protección donde se incluye el elemento o espacio.



- Particularización, para el elemento o espacio catalogado, de las Normas y Ordenanzas de Protección que le sean de aplicación; actuaciones permitidas y prohibidas.
- Medidas de protección necesarias.
- Actuaciones programadas.
- Actuaciones de conservación necesarias y, en su caso, evaluación económica de las actuaciones y organismos o personas a cuyo cargo se han de efectuar, y programación.



E. ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL

El objetivo prioritario del Estudio de Impacto Ambiental del Plan General de Ordenación Urbanística es el de complementarlo, de modo que la regulación de las formas de utilización del territorio, la estructura urbana y los crecimientos que se prevean, mejoren y potencien los valores naturales y paisajísticos y se logre una integración armónica entre los usos del territorio y los valores naturales y ambientales del mismo, de acuerdo con las características del territorio municipal y la evolución histórica de la ocupación del mismo.

Para conseguir dicho objetivo el Estudio de Impacto Ambiental del Plan General debe redactarse a la vez que el resto de la documentación urbanística, contribuyendo a la toma de decisiones y propuestas de ordenación del Plan General.

La estructura y contenido estará de acuerdo con el art. 12 del Decreto 292/95.



ANEXOS DEL PLAN GENERAL

El Plan General de Ordenación Urbanística contendrá una serie de Anexos que tendrán la consideración de documentación complementaria del instrumento de ordenación urbanística, que servirán para su mejor comprensión y, en su caso, desarrollo y gestión; pero que no constituirán en si documentos de ordenación.

- **ANEXOS SOBRE ESTUDIOS COMPLEMENTARIOS**

El conjunto de los estudios realizados en la fase de información, análisis y diagnóstico, y especialmente los estudios de necesidades de viviendas y los relativos al tráfico y transporte, en su versión íntegra y documental, constituirán una documentación complementaria aneja a la estructura documental del Plan General. De igual forma se incluirán los estudios detallados de áreas cuya resolución urbanística no puede expresarse en una simple ficha.

- **ANEXO SOBRE CUANTIFICACIÓN DE LAS DETERMINACIONES DEL PLAN**

Siguiendo un modelo de ficha, se aportará un resumen que contenga la cuantificación de las determinaciones que, a estos efectos, se consideran básicas del Plan General y que se describen a continuación.

CLASIFICACIÓN DEL SUELO Y CATEGORÍAS

Suelo Urbano	Consolidado
	No Consolidado
	.Total
Suelo Urbanizable	Ordenado
	Sectorizado
	No Sectorizado
	. Total
Suelo No Urbanizable	Protegido
	Natural o Rural
	Hábitat rural diseminado
	. Total

SISTEMAS GENERALES

(distinguiendo los que tienen clasificación o son adscritos)

Sistema General de Comunicaciones
Sistema General de Espacios Libres
Sistema General de Equipamiento
Sistema General, Otros
. Total

SISTEMAS LOCALES

(distinguiendo los públicos y privados)

Sistema Local de Comunicaciones
Sistema Local de Espacios Libres
Sistema Local de Equipamiento
Sistema Local, Otros
. Total

USOS GLOBALES

Residencial
Industrial
Terciario
Turístico
Otros



ÁMBITOS DE PLANEAMIENTO DE DESARROLLO

Plan Parcial	(Diferenciando cada uno y Total)
Plan Especial	(Diferenciando cada uno y Total)
Estudio de Detalle	(Diferenciando cada uno y Total)

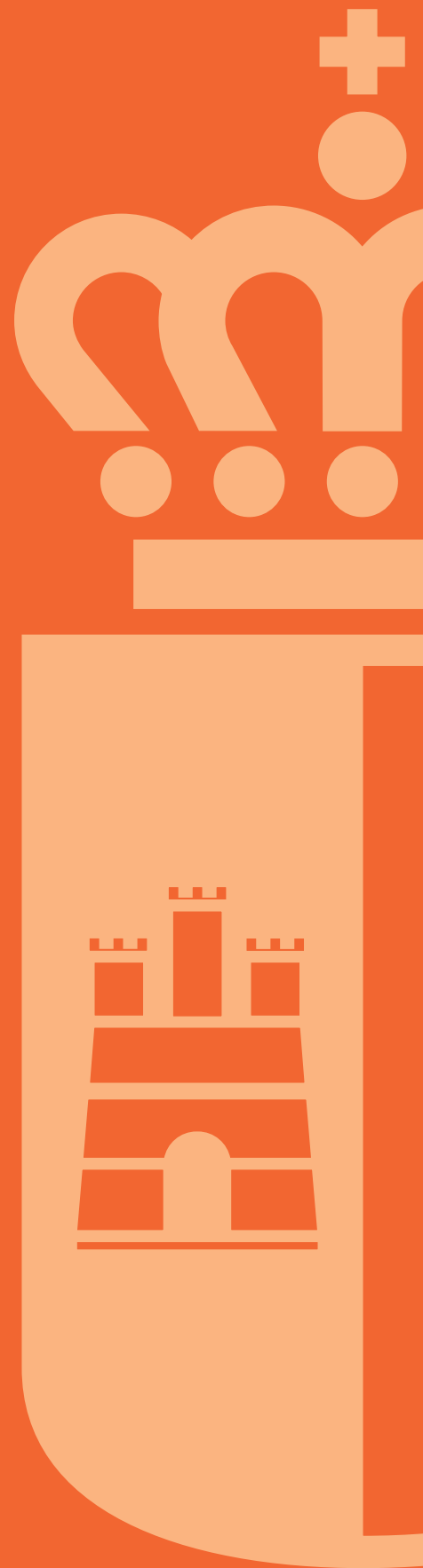
ÁMBITOS DE REPARTO O DE GESTIÓN

Area de Reparto	(Diferenciando cada una y Total)
Sector	(Diferenciando cada uno y Total)
Unidad de Ejecución	(Diferenciando cada una y Total)



V. CONTENIDOS EXIGIDOS A LA MEMORIA INFORMATIVA POR LA NORMA TÉCNICA DE PLANEAMIENTO (CASTILLA LA MANCHA)

Norma Técnica
de Planeamiento
para Homogeneizar el Contenido
de la Documentación
de los Planes Municipales



Norma Técnica
de Planeamiento
para Homogeneizar el Contenido
de la Documentación
de los Planes Municipales



Castilla-La Mancha

PRESENTACIÓN

El nuevo Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística –LOTAU- nos ha permitido impulsar la presente **Norma Técnica de Planeamiento** cuyo objetivo es homogeneizar el contenido documental de los distintos instrumentos de planeamiento municipal, dando con ello respuesta a las demandas de los municipios, así como de los técnicos y profesionales encargados de la redacción, tramitación y aplicación de dichos instrumentos.

Buena parte de esta Norma Técnica se dedica a especificar dicho contenido desarrollando esquemas para los documentos de texto, listas de planos con contenido conocido, simbología común, y definiendo las relaciones existentes entre toda la información integrada en los planes, gráfica y escrita, de forma que contenidos sustantivos equivalentes se sitúen siempre en una misma ubicación y se expresen en un lenguaje común, facilitando así su más pronta y fácil comprensión por cualquier sujeto que acceda al mismo.

Junto a esta tradicional demanda, se añade ahora, al hilo de la reciente promulgación de la Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España, la necesidad de utilizar una referencia geoespacial común con el fin de posibilitar la continuidad espacial de las determinaciones gráficas del instrumento con independencia de las divisiones administrativas o competenciales, así como normalizar la utilización de soportes digitales para facilitar la divulgación de contenidos a través de Internet.

En definitiva se trata de la compleja pero necesaria tarea de homogeneizar la normativa que regula la actividad en materia de Ordenación del Territorio y el Urbanismo con el fin de que ésta se convierta en un instrumento próximo y accesible no sólo para los agentes que desarrollan su labor diaria en este ámbito sino también para el conjunto de los ciudadanos, todo ello con el fin de lograr los fines propios de la actividad territorial y urbanística que se recogen en los artículos 5 y 6 del citado Texto Refundido y, en particular, los esenciales de transparencia y participación en el desarrollo de dicha actividad.

Esta Norma Técnica facilitará no sólo la redacción y tramitación de los distintos instrumentos de planeamiento municipal, con el consiguiente beneficio para los distintos técnicos y Administraciones implicadas en dicha labor, en especial los Municipios de nuestra región; sino también, y quizás sea el aspecto más destacable, servirá para facilitar en gran medida el universal acceso que a los instrumentos de planeamiento todos los agentes públicos debemos procurar en beneficio común de la ciudadanía.

Por todo ello, quisiera hacer patente mi felicitación a todos los profesionales y técnicos de la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda por el esfuerzo realizado para desarrollar esta Norma Técnica que nos sitúa en una estadio avanzado de la rigurosidad y la transparencia urbanística y que, sin duda, se convertirá a partir de ahora en un texto de consulta, en una guía para todos los que se quieran adentrar en la actividad urbanística en Castilla-La Mancha.

Julián Sánchez Pingarrón
Consejero de Ordenación del
Territorio y Vivienda

SUMARIO

	Páginas		Páginas
Decreto 178/2010, de 01/07/2010, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento para Homogeneizar el Contenido de la Documentación de los Planes Municipales. [2010/11369]		6. Planeamiento Vigente.....	15
Exposición de Motivos.....	10	7. Planeamiento en Tramitación o en Ejecución.....	16
1. Objeto de la Norma Técnica de Planeamiento.....	11	8. Diagnóstico General del Municipio. Conclusiones.....	16
2. Criterios de Homogenización Documental de los Planes.....	11	2.1.4. Planos de Información.....	16
2.1. Contenido Documental del Planeamiento General.....	11	A. Análisis del Territorio.....	16
2.1.1. Documentación de los Planes.....	11	I.01: Encuadre Territorial.....	16
2.1.2. Documentación de Información.....	11	I.02: Estado Actual del Término Municipal: Límite del Término Municipal y Catastro de Rústica.....	16
2.1.3. Memoria Informativa.....	13	I.03: Estado Actual del Término Municipal: Fotografía Aérea y Otra Información.....	16
1. Marco Normativo.....	13	I.04: Estado Actual del Término Municipal: Afecciones.....	17
1.1. Legislación Aplicable.....	13	I.05: Estado Actual del Término Municipal: Otra información.....	17
1.2. Instrumentos de Ordenación Territorial Vigentes.....	13	B. Medio Urbano.....	17
2. Cartografía y Fuentes.....	13	I.06: Catastro de Urbana.....	17
3. Análisis del Territorio.....	13	I.07: Red Viaria y Espacios Libres.....	17
3.1. Encuadre Territorial.....	13	I.08: Red de Abastecimiento de Agua.....	17
3.2. Ámbito del Plan.....	13	I.09: Red de Saneamiento y Depuración.....	18
3.3. Medio Físico.....	13	I.10: Red de Energía Eléctrica.....	18
3.4. Afecciones.....	13	I.11: Red de Alumbrado Público.....	18
3.5. Otra Información Relevante.....	13	I.12: Red de Drenaje.....	18
4. Análisis Socio-Económico del Municipio.....	14	I.13: Usos y Tipologías Existentes.....	18
4.1. Población.....	14	I.14: Intensidad de Edificación y Alturas.....	18
4.2. Estructura Económica.....	14	I.15: Suelo Vacante.....	18
5. Medio Urbano.....	14	I.16: Zonas de Ordenación Urbanística Existentes.....	19
5.1. Estructura de la Propiedad.....	14	I.17: Patrimonio Cultural.....	19
5.2. Infraestructuras.....	14	C. Planeamiento Vigente.....	19
5.3. Edificación y Usos del Suelo.....	14	I.18: Ordenación Vigente: Término Municipal.....	19
5.3.1. Usos y tipologías existentes.....	14	I.19: Ordenación Vigente: Clasificación y Calificación del Suelo.....	19
5.3.2. Intensidad neta de la edificación y alturas existentes.....	14	D. Planeamiento en Tramitación o en Ejecución.....	19
5.3.3. Suelo vacante o infraocupado.....	15	I.20: Ordenación en Tramitación o en Ejecución.....	19
5.3.4. Estado de conservación del conjunto.....	15	2.1.5. Documentos de Ordenación.....	19
5.4. Estructura Urbana.....	15	2.1.6. Memoria Justificativa.....	22
5.4.1. Génesis histórica.....	15	0. Objetivos de la Planificación.....	22
5.4.2. Estructura urbana actual.....	15	1. Ordenación Estructural.....	22
5.5. Zonas de Ordenación Urbanística.....	15	1.1. Descripción del modelo de evolución urbana y de ocupación del territorio adoptado y de las directrices de ordenación resultantes.....	22
5.6. Paisaje Urbano y Patrimonio.....	15	1.2. Clasificación del suelo.....	22

	Páginas		Páginas
1.3. Delimitación preliminar de ámbitos de actuaciones urbanizadoras por el plan. Secuencia de desarrollo del SUNC (suelo urbano no consolidado) y del SUB (suelo urbanizable).....	23	OD.3. Esquema de Trazado de la Red de Abastecimiento de Agua.....	28
1.4. Usos, intensidades y densidades.....	23	OE.4. Esquema de Trazado de las Redes de Alcantarillado.....	28
1.5. Delimitación de las zonas de ordenación urbanística previstas.....	23	OE.5. Esquema de Trazado de las Redes de Energía Eléctrica y Alumbrado Público.....	28
1.6. Delimitación de áreas de reparto. Determinación del aprovechamiento tipo y aprovechamiento tipo medio.....	23	OE.6. Esquema de Tráfico y Movilidad.....	29
1.7. Sistemas e infraestructuras generales.....	23	2.1.8. Normas Urbanísticas.....	29
1.8. Objetivos del planeamiento de desarrollo.....	24	Título I. Generalidades.....	29
1.9. Criterios para la ordenación del suelo rústico.....	24	Título II. Regulación de los Sistemas Generales y del Dominio Público.....	29
1.10. Tratamiento de los bienes de dominio público.....	24	Título III. Regulación de los Usos del Suelo.....	29
1.11. Establecimientos susceptibles de generar tráfico intenso o problemas de aparcamiento.....	24	Título IV. Regulación de las Edificaciones.....	29
1.12. Ordenación de la localización de establecimientos en donde se desarrollen actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.....	24	Título V. Regulación del Suelo Urbano.....	30
1.13. Reservas de suelo para viviendas de protección pública.....	24	Título VI. Regulación del Suelo Urbanizable.....	30
1.14. Coherencia entre las determinaciones de la ordenación estructural del plan y las de las áreas contiguas de los municipios colindantes.....	25	Título VII. Normas Urbanísticas Reguladoras de la Ordenación del Suelo Rústico.....	30
2. Ordenación Detallada.....	25	Título VIII. Normas Urbanísticas Reguladoras de la Urbanización.....	30
2.1. Viarios y Espacios Libres Públicos.....	25	Título IX. Normas Urbanísticas Reguladoras de las Obras y Actividades.....	31
2.2. Localización de Zonas Verdes y Equipamientos.....	25	2.1.9. Fichas-Resumen Individualizadas.....	31
2.3. Ordenanzas Tipológicas.....	25	2.1.10. El Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos (CAT)....	31
2.4. Redes de Infraestructura.....	25	2.1.11. Catálogo de Suelo Residencial Público.....	31
2.5. Unidades de Actuación.....	25	2.1.12. Planes de Delimitación de Suelo Urbano.....	32
2.6. Régimen de las Edificaciones en Situación de Fuera de Ordenación.....	25	2.2. Contenido y Documentación del Planeamiento de Desarrollo.....	32
3. Análisis de Tráfico y Movilidad.....	25	2.3. Contenido y Documentación del Planeamiento Especial.....	32
4. Informe de Sostenibilidad Económica.....	26	2.4. Contenido y Documentación del Planeamiento de los Estudios de Detalle.....	32
5. Justificación del Cumplimiento de Normativas Específicas.....	26	2.5. Normalización Gráfica de los Planes.....	32
6. Modificaciones del Documento Técnico durante la Tramitación Administrativa.....	26	3. Contenido Documental y Requisitos Técnicos Mínimos para la Tramitación de los Planes.....	35
2.1.7. Planos de Ordenación.....	26	3.1. Contenido Documental Mínimo para la Tramitación de los Planes.....	35
A) Planos de Ordenación Estructural.....	26	3.2. Número Mínimo de Ejemplares de Archivo y Consulta.....	35
OE.1. Ordenación del Término Municipal.....	26	3.3. Soportes y Formatos.....	35
OE.2. Clasificación, Usos Globales y Ámbitos de Actuaciones Urbanizadoras del Suelo Urbano y Urbanizable.....	27	3.4. Especificaciones para la Entrega en Soporte Papel....	35
OE.3. Zonas de Ordenación Urbanística.....	27	3.5. Especificaciones para la Entrega en Soporte Digital Portable.....	36
OE.4. Sistemas Generales de Comunicaciones, Equipamientos y Espacios Libres. Áreas de Reparto.....	27	3.6 Especificaciones para la Entrega en Soporte Digital Editable.....	36
OE.5. Infraestructuras Generales de las Distintas Redes de Servicios.....	27	4. Cartografía del Plan.....	36
B) Planos de Ordenación Detallada.....	28	4.1. Cartografía.....	36
OD.1. Calificación del Suelo y Gestión.....	28	4.2. Referenciado de las Determinaciones de Ordenación a la Cartografía Base.....	36
OE.2. Alineaciones y Rasantes.....	28	5. Fichas de Gestión Urbanística y de Bienes incluidos en el Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos. Anexos.....	36

Norma Técnica
de Planeamiento
para Homogeneizar el Contenido
de la Documentación
de los Planes Municipales



Castilla-La Mancha

Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda

DECRETO 178/2010, de 01/07/2010, POR EL QUE SE APRUEBA LA NORMA TÉCNICA DE PLANEAMIENTO PARA HOMOGENEIZAR EL CONTENIDO DE LA DOCUMENTACIÓN DE LOS PLANES MUNICIPALES. [2010/11369]

Exposición de Motivos

El acceso universal a los instrumentos de planeamiento es el primer objetivo para configurar a éstos como un instrumento de servicio al común de la ciudadanía. Para ello, y de conformidad con la más reciente normativa en la materia, tanto estatal como de nuestra propia Comunidad Autónoma, se configura como instrumento esencial esta Norma Técnica de Planeamiento.

El principal objetivo de la misma es especificar el contenido de los distintos documentos integrantes de los planes, de manera que resulten óptimamente definidas las determinaciones que constituyen los mismos, en desarrollo y de conformidad con el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, y su Reglamento de Planeamiento, aprobado por Decreto 248/2004, de 14 de septiembre.

Tales contenidos que deben reunir los distintos instrumentos de planeamiento municipal vienen regulados con detalle a lo largo del texto de la Norma Técnica de Planeamiento, siempre con el objetivo claro de procurar entre las distintas clases de planeamiento municipal (general, de desarrollo y especial) y entre cada clase en particular, un grado de homogeneidad y calidad suficiente que facilite no sólo su redacción, tramitación, y posterior aprobación, sino también, y muy especialmente, su más amplia divulgación y acceso.

Igualmente, es objetivo de la Norma articular los contenidos de los planes municipales para que los mismos se integren debidamente en la Infraestructura de Datos Espaciales de Castilla-La Mancha (IDE-CLM), al concluir su tramitación administrativa, así como la posibilidad de coordinarse y servir en el seno de otra serie de sistemas de información de muy distinta naturaleza, como, por ejemplo, los empleados en las labores catastrales o en las propias de los Registros de la Propiedad.

En definitiva, la necesidad y conveniencia de la regulación establecida por esta Norma Técnica de Planeamiento se concreta en la homogeneidad que, en cuanto a contenido y forma documental de los instrumentos de planeamiento municipal, viene a proporcionar a éstos mediante el establecimiento generalizado de unas condiciones nítidas para la corrección de su contenido. Esto servirá, sin duda, para facilitar la labor de redacción de estos planes municipales y, por ende, también, los trámites administrativos conducentes a su aprobación.

Por último, no cabe sino insistir en el otro principal objetivo que persigue la Norma Técnica de Planeamiento que no es otro que el ya enunciado de promover la difusión por medios telemáticos de los distintos instrumentos de planeamiento municipal, y así procurar de un modo pleno, y junto al resto de recursos al efecto previstos por la normativa de ordenación territorial y urbanística, el universal acceso, transparencia y conocimiento que les es debido, en aras a procurar de esta

materia una cercanía habitual al conjunto de los ciudadanos a los cuales sirve.

En su virtud, a propuesta del Consejero de Ordenación del Territorio y Vivienda, con informes favorables del Consejo Regional de Municipios y de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión del día 1 de julio de 2010,

Dispongo:

Artículo único.

Se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento para homogeneizar el contenido de la documentación de los planes municipales, que figura en el Anexo al presente Decreto.

Disposición transitoria única. *Planes en curso de aprobación.*

El contenido de esta Norma Técnica de Planeamiento será obligatorio para los planes que a su entrada en vigor no hubieran iniciado el trámite de su sometimiento a información pública.

Los planes que a la entrada en vigor de esta norma técnica hubieran iniciado el trámite de sometimiento a información pública adaptarán los documentos de ordenación al contenido de la misma. Dichos documentos adaptados se acompañarán a la solicitud de aprobación definitiva junto con el resto de documentación integrante del plan.

Los planes respecto de los que se haya solicitado aprobación definitiva a la entrada en vigor de esta norma técnica no estarán obligados a adecuar su documentación a la misma si bien, la disposición por la que se aprueben definitivamente exigirá la adaptación de la normativa y planos de ordenación en el plazo de dieciocho meses contados desde la fecha de entrada en vigor de dichos planes. Dicha adaptación deberá ser aprobada por el órgano competente para la aprobación definitiva del plan.

Disposición final única. *Eficacia y entrada en vigor.*

El presente Decreto entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

Dado en Toledo, el 1 de julio de 2010.

El Presidente
JOSÉ MARÍA BARREDA FONTES

El Consejero de Ordenación del Territorio y Vivienda
JULIÁN SÁNCHEZ PINGARRÓN

NORMA TÉCNICA DE PLANEAMIENTO PARA HOMOGENEIZAR EL CONTENIDO DE LA DOCUMENTACIÓN DE LOS PLANES MUNICIPALES

1. OBJETO DE LA NORMA TÉCNICA DE PLANEAMIENTO

Esta Norma Técnica de Planeamiento tiene por objeto fijar los requisitos mínimos de homogeneidad y calidad que debe reunir la documentación de los planes municipales en Castilla-La Mancha con el fin de facilitar su redacción, tramitación, divulgación y acceso, organizando su información para que pueda integrarse en la Infraestructura de Datos Espaciales de Castilla-La Mancha (IDE-CLM) al concluir su tramitación administrativa.

Para ello, establece los criterios necesarios para recoger, en los documentos integrados en los planes, determinados aspectos propios de su contenido sustantivo. A tal efecto, precisa:

- a) Los criterios de homogeneización para la estructura normativa y la representación gráfica de los planes, tanto en soporte papel tradicional, como digital.
- b) Los requisitos técnicos mínimos para la entrega de la documentación en las distintas fases de elaboración de los planes.
- c) Las referencias cartográficas que deben utilizarse como base del planeamiento.

2. CRITERIOS DE HOMOGENIZACIÓN DOCUMENTAL DE LOS PLANES

2. 1. CONTENIDO DOCUMENTAL DEL PLANEAMIENTO GENERAL

2.1.1. DOCUMENTACIÓN DE LOS PLANES

1. Los planes diferenciarán claramente los documentos informativos de los de ordenación. Los documentos informativos describirán las circunstancias objetivas que afecten al ámbito del plan. Los documentos de ordenación motivarán e integrarán las decisiones de ordenación a partir de la información recogida, comprobando asimismo el cumplimiento de las disposiciones legales o reglamentarias y el planeamiento de rango superior que resulten aplicables en cada caso. Igualmente, recogerán la regulación de dichas decisiones.

2. Los planes diferenciarán claramente entre las determinaciones propias del planeamiento y las referencias a textos legales o reglamentarios, afecciones, servidumbres, u otros contenidos normativos que puedan recogerse en los mismos, pero que no formarán parte de su contenido sustantivo propio. Con este fin:

- a) Los instrumentos tramitados de forma diferenciada recogidos en los planes, como cartas arqueológicas, documentos ambientales etc., se incorporarán como anexos de la normativa o de la memoria informativa, según corresponda, encabezados con una breve introducción en la que se indique el título del documento original, fecha de aprobación, motivo por que se incluye en el plan y efectos de esta inclusión.
- b) Las referencias literales en la normativa a leyes, reglamentos u otros documentos externos se distinguirán claramente del resto del texto, identificándolos por referencia a su denominación íntegra así como identificando los acrónimos que puedan utilizarse a partir de su primera mención en el texto.

2.1.2. DOCUMENTOS DE INFORMACIÓN

1. La memoria informativa y los planos de información integran el conjunto de documentos informativos de los planes.

2. Los requisitos mínimos que deben contenerse en la memoria informativa y en los planos de información se desarrollan en los apartados 2.1.3 y 2.1.4. La tabla que se incluye a continuación muestra las relaciones existentes entre ambos documentos.

Memoria informativa	Planos de información
1. MARCO NORMATIVO 1.1. Legislación aplicable 1.2. Instrumentos de ordenación territorial vigentes	
2. CARTOGRAFÍA Y FUENTES	
3. ANÁLISIS DEL TERRITORIO 3.1. Encuadre Territorial 3.2. Ámbito del plan 3.3. Medio físico 3.4. Afecciones 3.5. Otra información relevante	Plano I.01: Encuadre territorial Plano I.02: Estado actual del término municipal: límite del término municipal y catastro de rústica Las referencias al medio físico pueden incluirse en los planos I.02 a I.05 o representarse en los planos necesarios Plano I.03: Estado actual del término municipal: fotografía aérea y otra información Plano I.04: Estado actual del término municipal: afecciones Plano I.05: Estado actual del término municipal: otra información
4. ANÁLISIS SOCIO-ECONÓMICO DEL MUNICIPIO 4.1. Población 4.1.1. Evolución de la población, a partir de los datos estadísticos disponibles 4.1.2. Estructura de la población actual 4.1.3. Tendencias futuras de evolución de la población 4.2. Estructura económica	
5. MEDIO URBANO 5.1. Estructura de la propiedad 5.2. Infraestructuras 5.3. Edificación y usos del suelo 5.3.1. Usos y tipologías existentes 5.3.2. Intensidad de la edificación y alturas existentes 5.3.3. Suelo vacante o infraocupado 5.3.4. Estado de conservación del conjunto 5.4.- Estructura urbana 6.4.1. Génesis histórica 6.4.2. Estructura urbana actual 5.5. Zonas de ordenación urbanística 5.6. Paisaje urbano y patrimonio	Plano I.06: Catastro de urbana Plano I.07: Red viaria y espacios libres Plano I.08: Red de abastecimiento de agua Plano I.09: Red de saneamiento y depuración Plano I.10: Red de energía eléctrica Plano I.11: Red de alumbrado público Plano I.12: Red de drenaje Plano I.13: Usos y tipologías existentes Las dotaciones actuales se señalarán en el plano de I.13 Usos y tipologías existentes o en un plano específico, indicando su carácter público o privado Plano I.14: Intensidad de edificación y alturas Plano I.15: Suelo vacante Plano I.16: Zonas de ordenación urbanística existentes Plano I.17: Patrimonio cultural
6. PLANEAMIENTO VIGENTE	Plano I.18: Ordenación vigente: Término municipal Plano I.19: Ordenación vigente: Clasificación y calificación del suelo
7. PLANEAMIENTO EN TRAMITACIÓN O EN EJECUCIÓN	Plano I.20: Ordenación en tramitación o en ejecución
8. DIAGNÓSTICO GENERAL DEL MUNICIPIO. CONCLUSIONES	Esquema del Modelo de Ocupación del Territorio Actual

2.1.3. MEMORIA INFORMATIVA

La memoria informativa tratará como mínimo las siguientes cuestiones:

1. MARCO NORMATIVO

1.1. Legislación Aplicable

OBJETO:

Establecer la incidencia del marco jurídico en el que se basa la redacción del plan.

CONTENIDO:

Se citarán y analizarán las determinaciones legales que configuran el contenido del plan.

1.2. Instrumentos de Ordenación Territorial Vigentes

OBJETO:

Establecer la incidencia de las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial.

CONTENIDO:

Se citarán y analizarán las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial vigentes que afecten al contenido del plan.

2. CARTOGRAFÍA Y FUENTES

OBJETO:

Establecer la incidencia del marco jurídico en el que se basa la redacción del plan.

CONTENIDO:

Se mencionarán las características de la cartografía topográfica o temática considerada, de acuerdo con el artículo 24 de esta Norma.

Se detallarán las principales fuentes de información utilizadas.

3. ANÁLISIS DEL TERRITORIO

3.1. Encuadre Territorial

OBJETO:

Situar al municipio en un marco territorial más amplio.

CONTENIDO:

Se recogerán y analizarán las infraestructuras y dotaciones territoriales existentes o en proyecto, con su ámbito de influencia, y las interrelaciones con otros núcleos urbanos, o desarrollos urbanísticos existentes o previstos, que puedan influir en las determinaciones del plan.

3.2. Ámbito del Plan

OBJETO:

Definir los límites físicos y administrativos del municipio.

CONTENIDO:

Se delimitará el término municipal utilizando las referencias del Instituto Geográfico Nacional y catastrales, dando prioridad a las primeras.

Cuando existan discrepancias entre límites geográficos y catastrales que coincidan con delimitaciones del suelo urbano no consolidado o urbanizable, la aprobación de la ordenación de detalle se condicionará al deslinde previo del límite municipal en el tramo afectado.

3.3. Medio Físico

OBJETO:

Conocer las características y condicionantes biofísicos (geología, topografía, clima, hidrología, etc.) del término municipal.

CONTENIDO:

Se detallarán y analizarán las características y condicionantes biofísicos del término municipal, así como las circunstancias y datos complementarios derivados de ellos que puedan afectar al modelo de desarrollo urbano.

Se tendrán en cuenta todos los elementos de la Red Regional de Áreas Protegidas de Castilla-La Mancha, definida en el artículo 60 de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza.

Se determinarán, mediante los correspondientes estudios, las características del paisaje rural y las relacionadas con riesgos naturales (inundaciones, incendios, etc.). Así mismo, se identificarán las áreas de interés paisajístico, ecológico o histórico-artístico.

Todo ello con objeto de obtener información significativa sobre la aptitud de los terrenos para su utilización urbana y para la implantación de los distintos usos que pueda prever el plan.

Este apartado se redactará en coordinación con el Informe de Sostenibilidad Ambiental citado en la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha, que se formalizará en documento separable, resumiendo el contenido informativo de la documentación ambiental.

3.4. Afecciones

OBJETO:

Conocer los condicionantes jurídicos o materiales que afecten al término municipal.

CONTENIDO:

Se identificarán las afecciones sectoriales existentes, dominios públicos, ámbitos protegidos, infraestructuras u otras actuaciones públicas que puedan condicionar la actividad urbanística, con el detalle necesario para redactar los planos de ordenación.

Se señalarán igualmente los proyectos de infraestructura de cualquier ámbito territorial aprobados por las Administraciones públicas o entidades privadas competentes, con incidencia en la mejora de los servicios públicos actuales del municipio, citando los plazos de ejecución comprometidos.

En relación con la red viaria y a la vista de las características del municipio, se estudiará la situación actual del tráfico, del transporte colectivo y de la accesibilidad, así como, en su caso, los niveles de ruido que permitan definir los correspondientes mapas de ruido y la futura localización de usos residenciales o dotacionales y la orientación de las edificaciones.

3.5. Otra Información Relevante

OBJETO:

Señalar cualquier otro condicionante que pueda afectar al término municipal.

CONTENIDO:

Se describirá cualquier otra circunstancia que pueda condicionar las decisiones de ordenación a nivel de término municipal, con el detalle necesario para justificar estas decisiones y entre ellas, las instalaciones relevantes de carácter industrial, terciario o dotacional situadas fuera de los núcleos urbanos y las relacionadas con usos ganaderos o agrícolas que puedan interferir con el desarrollo urbano.

4. ANÁLISIS SOCIO-ECONÓMICO DEL MUNICIPIO

4.1. Población

OBJETO:

Conocer la evolución y estructura de la población actual, así como sus tendencias futuras con el fin de fijar el marco poblacional del plan.

CONTENIDO:

El que figura en los siguientes apartados.

4.1.1. Evolución de la población, a partir de los datos estadísticos disponibles.

Se analizarán los datos que mejor identifiquen la evolución de la población del municipio y sus posibles causas.

4.1.2. Estructura de la población actual.

Se estudiarán las cuestiones más relevantes: edad, nivel de ocupación, nivel educativo, sectores económicos, relaciones entre lugar de residencia y lugares de nacimiento y trabajo, movimiento natural, etc.

4.1.3. Tendencias futuras de evolución de la población.

Se estudiarán los posibles escenarios de evolución de la población en el horizonte temporal de ejecución del plan, basados en los datos estadísticos citados anteriormente.

4.2. Estructura Económica

OBJETO:

Conocer la estructura económica del municipio y, en su caso, las tendencias futuras.

CONTENIDO:

Se analizará la estructura económica del municipio a partir de los datos estadísticos disponibles. Cuando el plan proponga la ejecución de obras a cargo de la Administración municipal, la memoria informativa incluirá un estudio de la capacidad inversora del municipio.

5. MEDIO URBANO

5.1. Estructura de la propiedad

OBJETO:

Conocer la relación existente entre la situación actual de los núcleos urbanos y el parcelario.

CONTENIDO:

Se analizarán las características generales del parcelario existente y sus consecuencias urbanísticas.

5.2. Infraestructuras

OBJETO:

Recoger la información que permita relacionar clasificación del suelo e infraestructuras, de acuerdo con lo previsto en

el Reglamento de Planeamiento, así como las características actuales de estas últimas.

CONTENIDO:

Se describirán las infraestructuras existentes con el nivel de detalle necesario para justificar la clasificación del suelo urbano, apoyándose en los correspondientes planos de información.

Igualmente, se reflejarán las posibles obligaciones que se puedan derivar de las futuras decisiones de ordenación, a la vista de la capacidad y características de las redes actuales. Para ello, en relación con cada una de las redes, se indicarán:

- Las fuentes de suministro.
- Las asignaciones o concesiones actuales de abastecimiento y vertido.
- La capacidad máxima, caudal o potencia de cada red y de las instalaciones de depuración, almacenamiento o transformación.
- La capacidad máxima, caudal o potencia de cada red y de sus nudos principales,
- Las demandas o consumos actuales.
- Su estado actual en cada núcleo urbano, incluyendo el de las instalaciones de depuración, almacenamiento o transformación.
- En el caso del alcantarillado, se indicará expresamente el tipo de red (unitaria o separativa) existente.

5.3. Edificación y Usos del Suelo

OBJETO:

Identificar los usos actuales del suelo y sus diferentes intensidades, así como su nivel de ocupación por las edificaciones con el fin de evaluar la capacidad potencial de los cascos actuales y, a la vista de su relación con las infraestructuras existentes, fundamentar futuras decisiones de ordenación.

Analizar la situación física de las edificaciones actuales para argumentar igualmente futuras decisiones de ordenación.

CONTENIDO:

El que figura en los siguientes apartados.

5.3.1. Usos y tipologías existentes

Se describirán los usos y tipologías predominantes en los núcleos urbanos existentes en el término municipal.

Se identificarán y cuantificarán los equipamientos y espacios libres públicos existentes, especificando su uso concreto y, en su caso, los déficits dotacionales que pudieran existir al considerar lo previsto en el número 5.3.2 siguiente.

Se diferenciarán los sistemas generales de los locales, así como los obtenidos por ejecución del planeamiento, haciendo referencia a los correspondientes ámbitos de gestión.

Se identificarán los establecimientos existentes que sean susceptibles de generar tráfico intenso o problemas de aparcamiento y aquellos en los que se produzcan, utilicen, manipulen o almacenen sustancias molestas, insalubres, nocivas o peligrosas.

5.3.2.- Intensidad neta de la edificación y alturas existentes

Se cuantificará la intensidad neta existente a partir de la información recogida en el plano de alturas, o de la base de datos catastral, con el fin de comprobar la existencia, o no, de incrementos de aprovechamiento en

el suelo considerado urbanizado a nivel de solar al aplicar las condiciones del nuevo plan.

A estos efectos, se considerará como existente lo establecido por el planeamiento anterior, aún vigente, siempre que existan las dotaciones correspondientes a dicho aprovechamiento; en caso contrario se estará al preexistente lícitamente realizado.

En las áreas consideradas SUC en planes vigentes en las que la edificabilidad neta prevista por parcela sea igual o inferior a 1 m²c/m²s en zonas residenciales, o 0,7 m²c/m²s para el resto de los usos, y en las urbanizadas en ejecución del planeamiento, se considerará en todo caso como existente la edificabilidad prevista en el planeamiento vigente.

En el resto del suelo urbano, cuando no se justifique la existencia de zonas verdes y equipamientos públicos correspondientes a los estándares establecidos para las edificabilidades y usos previstos en el planeamiento anterior, se adoptará como existente la superficie construida medida a partir del plano de información de alturas, con un mínimo de 1 m²c/m²s neto por parcela en zonas residenciales y 0,7 m²c/m²s en zonas industriales o terciarias. Alternativamente, podrá utilizarse la superficie construida citada en la base de datos catastral con estos mismos mínimos.

Las mediciones de intensidad existente podrán referirse a cada parcela o a las manzanas o unidades urbanas equivalentes, excluyendo siempre el suelo ocupado por el viario, equipamientos y zonas verdes públicas.

Los resultados se agruparán finalmente por ZOU. Las comprobaciones de la existencia, o no, de incrementos de aprovechamiento podrán realizarse por ZOU, manzana o parcela en función de las circunstancias de cada municipio.

Se citarán expresamente los criterios utilizados para cuantificar la intensidad de edificación existente.

5.3.3.- Suelo vacante o infraocupado

Se indicarán los criterios utilizados para elaborar el plano de información de suelo vacante y se analizará el resultado con el fin de justificar la clasificación de SUC o de SUNC.

5.3.4.- Estado de conservación del conjunto

Se realizará un estudio global del estado de conservación de las edificaciones en cada núcleo urbano.

5.4. Estructura Urbana

OBJETO:

Definir la evolución de la estructura urbana del municipio identificando sus rasgos más notables.

CONTENIDO:

El que figura en los siguientes apartados.

5.4.1. Génesis histórica

Se analizará la génesis de realidad urbana como respuesta a circunstancias y condicionantes históricos.

5.4.2.- Estructura urbana actual

Se identificarán áreas homogéneas, relaciones de centralidad, ejes urbanos principales u otros elementos que ayuden a comprenderla.

Estas descripciones se documentarán con planos o esquemas a pequeña escala incluidos en la propia memoria.

5.5. Zonas de Ordenación Urbanística

OBJETO:

Delimitar las ZOU, entendidas como áreas homogéneas desde el punto de vista de los usos mayoritarios, intensidades y tipologías existentes.

CONTENIDO:

Se definirán las ZOU existentes y sus determinaciones a partir de los siguientes criterios:

- Las áreas consideradas urbanizadas conforme con los criterios de clasificación del suelo urbano especificados en el Reglamento de Planeamiento se dividirán en ZOU, en función del uso mayoritario, tipología y circunstancias históricas de formación. Una vez delimitadas se calculará la intensidad global, o edificabilidad bruta, existente en cada una de ellas teniendo en cuenta la intensidad existente, conforme a lo previsto en el apartado 5.3.2, y la superficie de las dotaciones públicas. Así mismo, se comprobará el grado de cumplimiento de los estándares mínimos de calidad urbana previstos en el TRLOTAU y en el Reglamento de Planeamiento para los sistemas generales y para las dotaciones locales, en función de los usos e intensidades existentes y el límite de 10.000 m² de edificabilidad residencial bruta por hectárea.

Todo ello con objeto de aportar información sobre las obligaciones que se puedan derivar de futuras decisiones de ordenación y, en particular, las relacionadas con los incrementos de aprovechamiento en el suelo urbano.

- El resto del suelo ocupado por la edificación al menos en las dos terceras partes y servido por las redes de servicios se dividirá en las ZOU que corresponda, debiéndose cuantificar el nivel de ocupación por la edificación y justificar la clasificación y delimitación del suelo urbano no consolidado.
- El suelo que se considere urbano por ejecución del planeamiento se tratará de forma diferenciada, con arreglo al ámbito y resto de parámetros urbanísticos vigentes para el mismo.

5.6. Paisaje Urbano y Patrimonio

OBJETO:

Describir los rasgos más notables del paisaje urbano y de los elementos patrimoniales.

CONTENIDO:

Se describirán los invariantes compositivos y constructivos que definen el paisaje urbano, identificando los elementos que podrían ser merecedores de algún tipo de protección, haciendo referencia expresa a la situación actual de los bienes que ya están incluidos en declaraciones de BIC, catálogos, cartas arqueológicas o inventarios de patrimonio cultural. La descripción individualizada de cada elemento protegido se incluirá en el correspondiente catálogo.

6. PLANEAMIENTO VIGENTE

OBJETO:

Identificar los datos y contenidos del planeamiento general vigente, en caso de que exista, así como de todas sus innovaciones.

CONTENIDO:

Se especificarán la denominación y fechas de aprobación y publicación del planeamiento general vigente.

Se incluirá una relación de todas las innovaciones aprobadas desde la entrada en vigor del dicho planeamiento general indicando:

- Su denominación, objeto y ámbito, con referencia a los planos de información que sean necesarios, diferenciando los que tengan Programa de Actuación Urbanizadora aprobado, a efectos del régimen del suelo.
- Fechas de tramitación en la que se encuentran y, en su caso, fechas de aprobación y publicación.
- Clasificación y calificación del suelo, utilizando las referencias gráficas que sean necesarias, ya sea en la propia memoria o mediante planos de información específicos.
- Cuando resulte aplicable al ámbito concreto de que se trate, se indicará la fecha de recepción de las obras de urbanización.

7. PLANEAMIENTO EN TRAMITACIÓN O EN EJECUCIÓN

OBJETO:

Identificar los datos y contenidos del planeamiento en tramitación o en ejecución, en caso de que exista, así como de los distintos instrumentos de programación y gestión aprobados o en tramitación.

CONTENIDO:

Se incluirá una relación de todos los instrumentos de planeamiento, de programación, de reparto o de ejecución de obras de urbanización aprobados o en tramitación indicando:

- Su denominación, objeto y ámbito, con referencia a los planos de información que sean necesarios.
- Fase de aprobación en la que se encuentran y fechas de aprobación y publicación.
- Clasificación y calificación del suelo, utilizando las referencias gráficas que sean necesarias, ya sea en la propia memoria o mediante planos de información específicos.
- Cuando resulte aplicable al ámbito concreto de que se trate, se indicará el estado de ejecución con referencia expresa a los compromisos adquiridos para la ejecución y al grado de cumplimiento de los mismos.

8. DIAGNÓSTICO GENERAL DEL MUNICIPIO. CONCLUSIONES

OBJETO:

Efectuar el diagnóstico territorial del municipio.

CONTENIDO:

Se resumirá el contenido de la información urbanística citando, al menos:

- Los condicionantes ambientales del crecimiento urbano.
- Las limitaciones impuestas por las infraestructuras territoriales.
- Las características del crecimiento urbano esperable.
- La aptitud del suelo para la utilización urbana en el entorno de los núcleos existentes.
- La situación actual de los distintos núcleos urbanos, especialmente en lo que se refiere a servicios, dotaciones y nivel de consolidación por la edificación.

Se identificarán los problemas actuales y las necesidades a las que debe dar respuesta el nuevo planeamiento.

El diagnóstico general podrá completarse con planos esquemas a pequeña escala incluidos en la propia memoria, que permitan identificar las características del modelo actual de evolución urbana y de ocupación del territorio.

2.1.4. PLANOS DE INFORMACIÓN

Los planos de información relacionados en el Reglamento de Planeamiento tratarán como mínimo las cuestiones que se indican a continuación.

La denominación de los planos de información se considera orientativa. Su número podrá reducirse o ampliarse en función de las circunstancias de cada municipio, siempre que se analicen todos los temas y la información se organice de forma fácilmente legible. En cualquier caso, se incluirá una lista completa de los planos definitivos.

A. ANÁLISIS DEL TERRITORIO

I.01: ENCUADRE TERRITORIAL

Escala mínima: 1/50.000

OBJETO:

A la vista de la situación urbanística actual del municipio, mostrar sus interrelaciones con las infraestructuras y dotaciones territoriales y con los núcleos urbanos colindantes.

CONTENIDO:

Se señalarán las infraestructuras y dotaciones supramunicipales y los núcleos urbanos colindantes, diferenciando lo existente de lo proyectado, con objeto de apreciar las características y condicionantes territoriales del entorno. Como base cartográfica se utilizará el plano topográfico del Instituto Geográfico Nacional o, en su caso, otra más actualizada.

I.02: ESTADO ACTUAL DEL TÉRMINO MUNICIPAL: LÍMITE DEL TÉRMINO MUNICIPAL Y CATASTRO DE RÚSTICA

Escala mínima: 1/10.000

OBJETO:

Identificar el ámbito del plan, mostrar la estructura catastral del término municipal y señalar los terrenos de titularidad pública para la posterior redacción del Catálogo de Suelo Residencial Público.

CONTENIDO:

A partir de los datos vectoriales disponibles en la Gerencia Regional del Catastro, se mostrará el límite del término municipal, se representará el parcelario catastral del municipio y se indicarán las fincas propiedad de Administraciones o empresas públicas.

I.03: ESTADO ACTUAL DEL TÉRMINO MUNICIPAL: FOTOGRAFÍA AÉREA Y OTRA INFORMACIÓN

Escala mínima: 1/25.000

OBJETO:

Mostrar la información que aporta la fotografía aérea del término municipal y las características y condicionantes biofísicos (geología, topografía, clima, hidrología, etc.) del término municipal.

CONTENIDO:

Sobre el fondo que proporciona la fotografía aérea más actualizada de que se disponga, se añadirá el límite del término municipal y la información complementaria que se considere necesaria con objeto de observar el estado actual del municipio, incluyendo unidades de paisaje, ámbitos afectados por riesgos naturales o áreas de interés.

Se elaborarán los planos necesarios en función de las características del resto de información.

I.04: ESTADO ACTUAL DEL TÉRMINO MUNICIPAL: AFECIONES

Escala mínima 1/25.000

Se aconseja utilizar escalas superiores y/o dividir la información en varios planos temáticos cuando así lo requiera la densidad y/o legibilidad de la misma.

Como base se utilizará el plano topográfico nacional a escala 1/25.000, u otro con mayor precisión.

OBJETO:

Representar el conjunto de afecciones sectoriales existentes en el término municipal.

CONTENIDO:

Se identificarán, entre otras, las siguientes afecciones:

- Dominio público hidráulico. En tanto no se hayan identificado expresamente por el organismo de cuenca, se considerarán, al menos, los elementos recogidos en el plano topográfico nacional a escala 1/25.000.
- Vías pecuarias, montes públicos y áreas protegidas, por sus valores o características particulares.
- Carreteras, ferrocarriles y otras infraestructuras territoriales de transporte.
- Centrales, subestaciones y líneas de transporte de energía eléctrica (≥ 45 KV).
- Infraestructuras territoriales y generales de abastecimiento de agua, saneamiento, drenaje, depuración y transporte y suministro de energía.
- Elementos o ámbitos protegidos por la legislación de patrimonio.
- Obras públicas en proyecto, o en ejecución.
- Cementerios.
- Vertederos, centros de tratamiento y plantas de transferencia de residuos.
- Regadíos de interés general.
- Industrias extractivas y derechos mineros.

I.05: ESTADO ACTUAL DEL TÉRMINO MUNICIPAL: OTRA INFORMACIÓN

Escala mínima 1/25.000

OBJETO:

Representar otras afecciones existentes en el término municipal.

CONTENIDO:

Se identificarán, entre otras, las siguientes:

- Núcleos urbanos existentes.
- Instalaciones relevantes de carácter industrial, terciario o dotacional situadas fuera de los núcleos urbanos.
- Núcleos de carácter rústico existentes.

- Áreas que puedan resultar merecedoras de algún tipo de protección, al margen de las descritas en el plano I.04, con el que podrá fundirse.

B. MEDIO URBANO

I.06: CATASTRO DE URBANA

Escala mínima: 1/5.000

OBJETO:

Mostrar la estructura de la propiedad en cada núcleo de población sobre la base gráfica disponible en la Gerencia Regional del Catastro actualizada, en su caso, con el parcelario más reciente, así como los terrenos de titularidad pública para la posterior redacción del Catálogo de Suelo Residencial Público.

CONTENIDO:

Se representará el correspondiente parcelario catastral, indicándose las fincas propiedad de Administraciones y empresas públicas.

I.07: RED VIARIA Y ESPACIOS LIBRES

Escala mínima: 1/5.000

OBJETO:

Indicar el trazado actual de la red viaria y espacios libres en cada núcleo urbano, con el fin de conocer su estado y delimitar las parcelas que disponen de acceso pavimentado y el espacio a que dan servicio, a los efectos de su consideración como suelo urbano y la categoría correspondiente dentro de éste.

CONTENIDO:

Se delimitará el espacio público existente (red viaria y espacios libres), indicando el grado de pavimentación de aceras y calzadas.

Se identificarán las parcelas que disponen de acceso pavimentado a los efectos de los apartados citados.

Cuando la densidad de contenidos lo permita, este plano podrá fundirse con los planos I.08, I.09, I.10 e I.11.

I.08: RED DE ABASTECIMIENTO DE AGUA

Escala mínima: 1/5.000

OBJETO:

Indicar el trazado actual de la red de suministro de agua potable en cada núcleo urbano, con el fin de conocer su estado y delimitar las parcelas y el espacio que disponen de dicho servicio, a los efectos de su consideración como suelo urbano y la categoría correspondiente dentro de éste. Igualmente, se recogerá el trazado de la red de riego e hidrantes.

CONTENIDO:

Se representará esquemáticamente el trazado de la red o redes desde los depósitos de acumulación, indicando el diámetro de las principales arterias.

Se identificarán las parcelas que disponen de conexión a la red de abastecimiento de agua potable a los efectos de los apartados citados.

Cuando la densidad de contenidos lo permita, este plano podrá fundirse con los planos I.07, I.09, I.10 e I.11.

I.09: RED DE SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN

Escala mínima: 1/5.000

OBJETO:

Indicar el trazado actual de la red de saneamiento y depuración en cada núcleo urbano, con el fin de conocer su estado y delimitar las parcelas y el espacio que disponen de dicho servicio, a los efectos de su consideración como suelo urbano y la categoría correspondiente dentro de éste.

CONTENIDO:

Se representará esquemáticamente el trazado de la red o redes hasta las instalaciones de depuración o emisarios, indicando el diámetro de los principales colectores.

Se identificarán las parcelas que disponen de conexión a la red de saneamiento y depuración a los efectos de los apartados citados.

Cuando la densidad de contenidos lo permita, este plano podrá fundirse con los planos I.07, I.08, I.10 e I.11.

I.10: RED DE ENERGÍA ELÉCTRICA

Escala mínima: 1/5.000

OBJETO:

Indicar el trazado actual de la red de distribución de energía eléctrica en cada núcleo urbano, con el fin de conocer su estado y delimitar las parcelas y el espacio que disponen de dicho servicio, a los efectos de su consideración como suelo urbano y la categoría correspondiente dentro de éste.

CONTENIDO:

Se representará esquemáticamente el trazado de la red de alta y media tensión en el suelo que se clasifique como urbano o urbanizable.

Se identificarán las parcelas que disponen de suministro de energía eléctrica a los efectos de los apartados citados.

Cuando la densidad de contenidos lo permita, este plano podrá fundirse con los planos I.07, I.08, I.09 e I.11.

I.11: RED DE ALUMBRADO PÚBLICO

Escala mínima: 1/5.000

OBJETO:

Indicar el trazado actual de la red de alumbrado público en cada núcleo urbano, con el fin de conocer su estado y delimitar las parcelas y el espacio que disponen de dicho servicio, a los efectos de su consideración como suelo urbano y la categoría correspondiente dentro de éste.

CONTENIDO:

Se representará esquemáticamente el trazado de la red o redes hasta los correspondientes puntos de conexión.

Se identificarán las parcelas que disponen de alumbrado público a los efectos de los apartados citados.

Cuando la densidad de contenidos lo permita, este plano podrá fundirse con los planos I.07, I.08, I.09 e I.10.

I.12: RED DE DRENAJE

Escala mínima: 1/5.000

OBJETO:

Indicar el trazado actual de la red de drenaje en cada núcleo urbano.

CONTENIDO:

Se recogerán las instalaciones de drenaje existentes.

Se indicará el sentido del drenaje superficial en los ejes de las principales cuencas urbanas.

Se delimitará el dominio público hidráulico y áreas inundables en el interior del suelo que se clasifique como urbano o urbanizable.

I.13: USOS Y TIPOLOGÍAS EXISTENTES

Escala mínima: 1/2.000

OBJETO:

Representar los usos mayoritarios y tipologías existentes en cada manzana o unidad equivalente, identificando los espacios libres y dotaciones públicas, todo ello con precisión suficiente para justificar la clasificación y calificación del suelo.

CONTENIDO:

Se representarán los usos y tipologías existentes, preferiblemente mediante tramas aplicadas a la superficie de las manzanas o parcelas.

En las áreas urbanizadas en ejecución del planeamiento se incorporará la ordenación aprobada.

I.14: INTENSIDAD DE EDIFICACIÓN Y ALTURAS

Escala mínima: 1/2.000

OBJETO:

Señalar el volumen de la edificación actual en los núcleos de población, con precisión suficiente para cuantificar los aprovechamientos existentes y justificar la clasificación y calificación del suelo.

CONTENIDO:

Se representará el volumen de la edificación actual mediante tramas aplicadas a la superficie ocupada por las edificaciones existentes en función del número de plantas. Se aplicarán tonos más oscuros a los edificios de mayor altura para facilitar la comprensión de la distribución espacial de intensidades.

En las áreas ya urbanizadas o en ejecución del planeamiento se representará la intensidad de edificación aprobada en los correspondientes planes.

I.15: SUELO VACANTE

Escala mínima: 1/5.000

OBJETO:

Señalar las parcelas vacantes o insuficientemente ocupadas por edificación en las áreas servidas por servicios urbanos de los distintos núcleos de población, con precisión suficiente para justificar la clasificación del SUNC.

CONTENIDO:

Se representarán preferiblemente mediante tramas aplicadas a la superficie de las manzanas o parcelas.

Cuando la densidad de contenidos lo permita, este plano podrá fundirse con el plano I.14.

I.16: ZONAS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA EXISTENTES

Escala mínima: 1/5.000

OBJETO:

Delimitar áreas homogéneas a partir de los usos, intensidades y tipologías existentes, con el fin de justificar la clasificación y calificación del suelo y/o cuantificar posibles déficit dotacionales.

CONTENIDO:

Se representarán las diferentes ZOUs mediante tramas aplicadas a su superficie, incluyéndose un cuadro resumen que indique para cada una de ellas:

En el plano de ZOUs existentes se incluirá un cuadro resumen que indique para cada una de ellas:

- La superficie total de suelo.
- El uso global mayoritario, tipología dominante y edificabilidad bruta según lo indicado en el apartado 5.5 de la memoria informativa.
- La superficie de espacios libres y otras dotaciones públicas existentes.
- La intensidad neta de la edificación existente calculada según el apartado 5.3.2 de la memoria.

I.17: PATRIMONIO CULTURAL

Escala mínima: 1/5.000

OBJETO:

Identificar los inmuebles afectados por algún tipo de protección patrimonial y sus entornos.

Identificar los elementos o áreas que pudieran merecer algún tipo de protección de acuerdo con los argumentos expuestos en la memoria.

CONTENIDO:

Se representarán los mencionados inmuebles o zonas de protección, preferiblemente mediante tramas aplicadas a la respectiva superficie.

Cuando la densidad de contenidos lo permita, este plano podrá refundirse con el I.13.

C.- PLANEAMIENTO VIGENTE

I.18: ORDENACIÓN VIGENTE: TÉRMINO MUNICIPAL

Escala mínima: 1:10.000

OBJETO:

Recoger las clases, categorías y subcategorías del suelo, así como los usos globales mayoritarios establecidos por los instrumentos vigentes para compararlo con las propuestas del nuevo plan.

CONTENIDO:

Se representarán las clases y categorías actuales del suelo, incluyendo las subcategorías del rústico. Para ello, se recopilarán los correspondientes planos de clasificación y usos del suelo y se montará esta información sobre la cartografía base del nuevo plan.

Se diferenciarán los ámbitos de suelo urbano consolidado por ejecución de planeamiento y se identificarán los usos globales mayoritarios del suelo.

I.19: ORDENACIÓN VIGENTE: CLASIFICACIÓN Y CALIFICACIÓN DEL SUELO

Escala mínima: 1:2.000

OBJETO:

Recoger la clasificación y calificación del suelo con ordenación detallada definida en los instrumentos vigentes para compararlas con las propuestas del nuevo plan.

CONTENIDO:

Se representará la ordenación detallada definida en el planeamiento vigente, señalando la intensidad de edificación aprobada. Para ello, se recopilarán los correspondientes planos de clasificación y calificación de suelo y se montará esta información sobre la cartografía base del nuevo plan, preferiblemente mediante tramas aplicadas a la superficie del correspondiente ámbito, manzana o parcela.

D. PLANEAMIENTO EN TRAMITACIÓN O EN EJECUCIÓN

I.20: ORDENACIÓN EN TRAMITACIÓN O EN EJECUCIÓN

Escala mínima: 1/5.000

OBJETO:

Identificar los ámbitos afectados por los instrumentos en tramitación o en ejecución citados en la memoria informativa recogiendo la correspondiente ordenación detallada.

CONTENIDO:

Se representarán e identificarán los ámbitos afectados por instrumentos en tramitación o en ejecución, diferenciando los que tengan aprobados sus correspondientes Programas de Actuación Urbanizadora.

Se representará la ordenación detallada de los mencionados ámbitos, señalando la intensidad edificatoria aprobada e incluyendo, en los ámbitos en ejecución, la pertinente nota aclaratoria relativa a los plazos y obligaciones pendientes.

Cuando la densidad de contenidos lo permita, este plano podrá fundirse con el plano I.19.

2.1.5. DOCUMENTOS DE ORDENACIÓN

1. La memoria justificativa, los planos de ordenación y las normas urbanísticas integran el conjunto de documentos de ordenación de los planes.

2. Los requisitos mínimos que deben contenerse en la memoria justificativa y en los documentos de ordenación se desarrollan en los apartados 2.1.6, 2.1.7, 2.1.8 y 2.1.9. La tabla que se incluye a continuación muestra las principales relaciones existentes entre ellos y los documentos informativos del plan.

Memoria justificativa	Comentarios y documentos relacionados
0. OBJETIVOS DE LA PLANIFICACIÓN	
1. ORDENACIÓN ESTRUCTURAL	
1.1. Descripción del modelo de evolución urbana y de ocupación del territorio adoptado, y de las directrices de ordenación resultantes	<p>Se incluirán en la propia memoria las tablas y gráficos que resulten necesarios, especialmente para definir criterios de localización y/o alternativas de modelo.</p> <p>Relacionado con la totalidad de los planos OE y la parte de la normativa referida a esta misma ordenación.</p> <p>Relacionado con el capítulo 7 de la memoria informativa sobre “Diagnóstico general del municipio. Conclusiones”</p>
1.2. Clasificación del suelo	<p>Plano OE.1: Ordenación del término municipal</p> <p>Plano OE.2: Clasificación, usos globales y ámbitos de actuaciones urbanizadoras del suelo urbano y urbanizable</p> <p>Plano OE.3: Zonas de ordenación urbanística</p> <p>Planos I.09 a I.14 sobre infraestructuras existentes</p> <p>Planos I.13 a I.20 sobre usos, tipologías, intensidades, suelo vacante, protección patrimonial, zonas de ordenación urbanística existentes y ordenación vigente o en ejecución.</p> <p>Informe de sostenibilidad ambiental</p> <p>Se incluirán en la propia memoria los planos y tablas auxiliares que resulten necesarios.</p>
1.3. Delimitación preliminar de ámbitos de actuaciones urbanizadoras por el plan. Secuencia de desarrollo del SUNC y del SUB	<p>Plano OE.2: Clasificación, usos globales y ámbitos de actuaciones urbanizadoras del suelo urbano y urbanizable</p> <p>Normas urbanísticas</p> <p>Fichas de desarrollo individualizadas de los ámbitos sometidos a reforma interior, unidades de actuación y sectores</p>
1.4. Usos, intensidades y densidades	<p>Plano OE.3: Zonas de ordenación urbanística</p> <p>Plano OE.2: Clasificación, usos globales y ámbitos de actuaciones urbanizadoras del suelo urbano y urbanizable</p>
1.5. Delimitación de las zonas de ordenación urbanística previstas	<p>Plano OE.3: Zonas de ordenación urbanística</p> <p>Normas urbanísticas</p> <p>Fichas de desarrollo individualizadas de los ámbitos sometidos a reforma interior, unidades de actuación y sectores</p>
1.6. Delimitación de áreas de reparto. Determinación del aprovechamiento tipo y aprovechamiento tipo medio	<p>Plano OE.4: Sistemas generales de comunicaciones, equipamientos y espacios libres. Áreas de reparto</p> <p>Fichas de desarrollo individualizadas de los ámbitos sometidos a reforma interior, unidades de actuación y sectores</p>
1.7. Sistemas de infraestructuras generales	<p>Plano OE.4: Sistemas generales de comunicaciones, equipamientos y espacios libres. Áreas de reparto</p> <p>Plano OE.5: Infraestructuras generales de las distintas redes de servicios</p> <p>Normas urbanísticas</p> <p>Fichas de desarrollo individualizadas de los ámbitos sometidos a reforma interior, unidades de actuación y sectores</p>
1.8. Objetivos del planeamiento de desarrollo	<p>Fichas de desarrollo individualizadas de los ámbitos sometidos a reforma interior, unidades de actuación y sectores</p>

Memoria justificativa	Comentarios y documentos relacionados
1.9. Descripción del modelo de evolución urbana y de ocupación del territorio adoptado, y de las directrices de ordenación resultantes	<p>Plano OE.1: Ordenación del término municipal Medio Físico, Afecciones y Otra información relevante (Apartados 3.3, 3.4 y 3.5 de la memoria informativa)</p> <p>Plano I.04: Estado actual del término municipal: afecciones</p> <p>Plano I.05: Estado actual del término municipal: otra información</p> <p>Normas urbanísticas</p>
1.10. Tratamiento de los bienes de dominio público	<p>Todos los planos de ordenación estructural</p> <p>Medio Físico, Afecciones y Otra información relevante (Apartados 3.3, 3.4 y 3.5 de la memoria informativa)</p> <p>Plano I.04: Estado actual del término municipal: afecciones</p> <p>Plano I.05: Estado actual del término municipal: otra información</p> <p>Normas urbanísticas</p>
1.11. Tratamiento de los bienes de dominio público	<p>Plano OE.4: Sistemas generales de comunicaciones, equipamientos y espacios libres. Áreas de reparto</p> <p>Plano OE.1: Ordenación del término municipal Afecciones (Apartado 3.4 de la memoria informativa)</p> <p>Plano I.04: Estado actual del término municipal: afecciones</p> <p>Normas urbanísticas</p>
1.12. Ordenación de la localización de establecimientos en donde se desarrollen actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas	<p>Otros condicionantes (Apartado 3.5 de la memoria informativa)</p> <p>Plano I.05: Estado actual del término municipal: otra información</p> <p>Normas urbanísticas y planos de ordenación, en su caso</p>
1.13. Reservas de suelo para viviendas de protección pública	Fichas de desarrollo individualizadas de los ámbitos sometidos a reforma interior, unidades de actuación y sectores
1.14. Coherencia entre las determinaciones de la ordenación estructural del plan y las de las áreas contiguas de los municipios colindantes	<p>Plano OE.1: Ordenación del término municipal</p> <p>Plano OE.4: Sistemas generales de comunicaciones, equipamientos y espacios libres. Áreas de reparto</p> <p>Plano OE.5: Infraestructuras generales de las distintas redes de servicios</p> <p>Plano I.01: Encuadre territorial</p>
<u>2. ORDENACIÓN DETALLADA</u>	
2.1. Viarios y espacios libres públicos	<p>Plano OD.1: Calificación del suelo y gestión</p> <p>Plano OD.2: Alineaciones y rasantes</p>
2.2. Localización de dotaciones	Plano OD.1: Calificación del suelo y gestión
2.3. Ordenanzas tipológicas	<p>Plano OD.1: Calificación del suelo y gestión</p> <p>Normas urbanísticas</p>
2.4. Redes de infraestructura	Planos OD.3, OD.4 y OD.5 sobre esquemas de trazado de infraestructuras
2.5. Unidades de actuación	Plano OD.1: Calificación del suelo y gestión
2.6. Régimen de las edificaciones en situación de fuera de ordenación	<p>Plano OD.1: Calificación del suelo y gestión</p> <p>Normas urbanísticas</p>

Memoria justificativa	Comentarios y documentos relacionados
3. ANÁLISIS DE TRÁFICO Y MOVILIDAD	Plano OD.6: Esquema de tráfico y movilidad Afecciones (Apartado 3.4 de la memoria informativa) Normas urbanísticas (regulación del uso dotacional de comunicaciones)
4. INFORME DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA	Plano OE.4: Sistemas generales de comunicaciones, equipamientos y espacios libres. Áreas de reparto Plano OE.5: Infraestructuras generales de las distintas redes de servicios
5. JUSTIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE NORMATIVAS ESPECÍFICAS	Este capítulo tiene por objeto facilitar el informe y seguimiento del expediente durante su tramitación por parte de las entidades afectadas con competencias específicas
6.- MODIFICACIONES DEL DOCUMENTO TÉCNICO DURANTE LA TRAMITACIÓN ADMINISTRATIVA	Este capítulo tiene por objeto facilitar el informe y seguimiento del expediente durante su tramitación

2.1.6. MEMORIA JUSTIFICATIVA

Junto con la motivación de la tutela de los bienes a los que sirve la actividad pública urbanística y el cumplimiento de sus criterios y fines, de acuerdo con los principios recogidos en el Título I del TRLOTAU, la memoria justificativa tratará las decisiones de ordenación adoptadas por el plan que se organizarán en el siguiente conjunto de determinaciones, según lo dispuesto en el Reglamento de Planeamiento.

0. OBJETIVOS DE LA PLANIFICACIÓN

OBJETO:

Especificar los objetivos a cumplir por el plan.

CONTENIDO:

A la vista de los problemas y necesidades detectados en la memoria informativa, se expondrán de manera justificada los objetivos a satisfacer por el plan y las diferentes alternativas planteadas para ello, incluso del propio modelo de evolución urbana.

1. ORDENACIÓN ESTRUCTURAL

1.1. Descripción del modelo de evolución urbana y de ocupación del territorio adoptado y de las directrices de ordenación resultantes

OBJETO:

Identificar las características del modelo de evolución urbana y de ocupación del territorio propuesto por el plan.

CONTENIDO:

Se considerarán:

- Las limitaciones impuestas por la planificación territorial.
- Los criterios de sostenibilidad tenidos en cuenta en su definición.
- El horizonte poblacional del plan, calculado a partir de los datos disponibles.
- Las limitaciones de capacidad de las infraestructuras existentes y previstas en el propio plan.
- Los criterios de localización de los usos mayoritarios

y del establecimiento de las intensidades y densidades máximas.

- Los criterios adoptados para la ordenación estructural y la intervención en las áreas urbanas existentes.
- Los criterios adoptados para la localización de nuevos desarrollos urbanos.
- Los criterios de localización de actividades susceptibles de generar tráfico intenso.
- La definición de condiciones objetivas que posibiliten la incorporación del SRR al desarrollo urbano.
- Los criterios de protección del suelo rústico.
- Los criterios adoptados para la incorporación del planeamiento vigente, en tramitación o en ejecución.
- Las limitaciones impuestas por la evaluación ambiental del planeamiento que condicionen expresamente la clasificación del suelo o la asignación de usos mayoritarios e intensidades y densidades máximas.

Se justificarán las decisiones adoptadas por el plan.

1.2. Clasificación del suelo

OBJETO:

Establecer la delimitación de las distintas clases y categorías de suelo propuestas por el plan.

CONTENIDO:

Se describirán los criterios utilizados al señalar las distintas clases de suelo, teniendo en cuenta las siguientes cuestiones:

- El suelo urbano (SU) se delimitará a partir del estado actual de los servicios urbanos y de la ocupación por la edificación en el espacio servido por ellos, de acuerdo con lo descrito en los documentos informativos y a los efectos previstos en el Reglamento de Planeamiento.
- El suelo urbano consolidado (SUC) y el no consolidado (SUNC) por incremento de aprovechamiento se delimitarán a partir del estado actual de los servicios urbanos descrito en los documentos informativos y de la existencia o no de incrementos de aprovechamiento calculados a partir de los criterios expuestos en la memoria informativa.

- El suelo urbano no consolidado (SUNC) por operaciones de reforma interior se delimitará a partir de objetivos explícitos del propio plan.
- El suelo urbano no consolidado (SUNC) por ejecución de actuaciones urbanizadoras se delimitará a partir del nivel de ocupación por la edificación y por la existencia y estado actual de los servicios urbanos descritos en los documentos informativos.
- El suelo urbanizable se delimitará a partir de las previsiones de crecimiento del plan, en función del modelo propuesto, y de las limitaciones impuestas por la planificación territorial, las infraestructuras existentes o previstas y/o la evaluación ambiental.
- Las distintas categorías de suelo rústico no urbanizable de especial protección, y en general las áreas protegidas en cualquier clase de suelo, se delimitarán a partir de los valores existentes en los distintos ámbitos que deban ser preservados.

Se justificarán las decisiones adoptadas por el plan.

1.3. Delimitación preliminar de ámbitos de actuaciones urbanizadoras por el plan. Secuencia de desarrollo del SUNC (suelo urbano no consolidado) y del SUB (suelo urbanizable)

OBJETO:

Establecer la delimitación de los ámbitos de actuaciones urbanizadoras necesarios para el cumplimiento de las previsiones del plan, así como su secuencia de desarrollo.

CONTENIDO:

Se precisarán:

- Los criterios utilizados para efectuar las delimitaciones de los ámbitos de actuaciones urbanizadoras.
- Las condiciones objetivas que posibilitan su programación y ejecución en relación con las infraestructuras y sistemas generales, existentes y previstos.

Se justificarán las decisiones adoptadas por el plan.

1.4. Usos, intensidades y densidades

OBJETO:

Definir y asignar usos, intensidades y densidades a la totalidad del suelo clasificado como urbano y urbanizable.

CONTENIDO:

Se especificarán los criterios de ordenación utilizados para localizar los usos mayoritarios y fijar su intensidad, así como la forma de medir esta última que se comparará con lo establecido en la memoria informativa para medir la intensidad de la edificación existente.

Se calculará la intensidad residencial resultante de dichos criterios indicando su relación respecto del correspondiente estándar de calidad urbana (10.000 m²c de uso residencial/ha). Así mismo, se establecerá y justificará la densidad poblacional y, en su caso, la residencial como número máximo de viviendas, según lo establecido en el Reglamento de Planeamiento

Se justificarán las decisiones adoptadas por el plan.

1.5. Delimitación de las zonas de ordenación urbanística previstas

OBJETO:

Delimitar las zonas de ordenación urbanística (ZOU) correspondientes a los usos y tipologías previstas por el plan.

CONTENIDO:

Se precisarán los criterios utilizados para efectuar dicha delimitación.

En las ZOUs consideradas en el SUNC por incremento de aprovechamiento, se calculará la superficie de suelo dotacional público correspondiente a dicho incremento especificando su relación respecto de los estándares de calidad urbana establecidos en el Reglamento de Planeamiento, así como el “coeficiente de participación en las cargas de cesión dotacional” citado en el dicho Reglamento para cada ZOU.

Se justificarán las decisiones adoptadas por el plan.

1.6.- Delimitación de áreas de reparto. Determinación del aprovechamiento tipo y aprovechamiento tipo medio

OBJETO:

Delimitar las áreas de reparto como ámbitos espaciales de referencia para el ejercicio del deber de equidistribución. Determinar el aprovechamiento tipo y medio derivado de dicha delimitación y de los usos e intensidades y coeficientes de ponderación previstos.

CONTENIDO:

Se pormenorizarán:

- Los criterios utilizados para efectuar la delimitación y las áreas de reparto resultantes de aplicar dichos criterios.
- Los criterios seguidos para fijar los coeficientes de ponderación y los coeficientes resultantes de aplicar dichos criterios.
- El cálculo del aprovechamiento tipo de cada área de reparto, indicando la superficie de los sistemas generales adscritos y especificando si son interiores o exteriores al ámbito.
- El aprovechamiento tipo medio de cada uso global o pormenorizado, a los efectos previstos en los artículos 68 y 69 del TRLOTAU y el porcentaje de cesión de aprovechamiento lucrativo que corresponda a su aplicación.

Se justificarán las decisiones adoptadas por el plan.

En municipios de más de 10.000 habitantes, la delimitación de áreas de reparto y el cálculo de su aprovechamiento tipo se incluirá en las determinaciones de la ordenación detallada. No obstante, los criterios establecidos para el cálculo del porcentaje de cesión de aprovechamiento lucrativo se incluirán entre las determinaciones de la ordenación estructural.

1.7. Sistemas e infraestructuras generales

OBJETO:

Identificar los sistemas e infraestructuras generales previstos en el planeamiento y fijar la forma de obtención del suelo y de ejecución y financiación de las obras.

CONTENIDO:

Se describirán los sistemas generales previstos.

Se especificarán y justificarán las decisiones adoptadas por el plan respecto a:

- Las características de dichos sistemas generales, en especial, respecto de los nuevos espacios libres y zonas verdes.
- Los criterios utilizados para fijar su emplazamiento, en particular, lo que se refiere a los nuevos espacios libres y zonas verdes.

Se comprobará expresamente el cumplimiento del estándar mínimo del SGEL (sistema general de espacios libres) establecido en el Reglamento de Planeamiento.

Se señalarán y justificarán las dimensiones de las infraestructuras generales previstas en el planeamiento y, especialmente, de las conexiones a las redes existentes, haciendo referencia al cumplimiento de las distintas normativas sectoriales (recursos hídricos, carreteras, transportes, electricidad, etc.).

Para los sistemas e infraestructuras generales, se indicará y justificará su adscripción a los distintos ámbitos (áreas de reparto, sectores etc.), especificando si son interiores o exteriores al ámbito, el procedimiento de obtención de suelo y el de ejecución y financiación de las obras.

Así mismo se describirán los sistemas de infraestructuras, espacios libres, equipamientos y otras dotaciones de cualquier índole y titularidad que, por su función o destino específico, sus dimensiones o su posición estratégica, integren, o deban integrar la estructura del desarrollo urbanístico del término municipal en su conjunto o en cualquiera de sus partes. En todo caso, siempre integrarán la ordenación estructural dotaciones singulares como estadios deportivos, universidades privadas, hospitales privados, cementerios, plazas de toros, museos, catedrales y centros culturales, religiosos o de ocio de gran capacidad.

1.8. Objetivos del planeamiento de desarrollo

OBJETO:

Definir los objetivos del planeamiento de desarrollo de los ámbitos de actuaciones urbanizadoras establecidos en el plan.

CONTENIDO:

Se pormenorizarán y justificarán los criterios utilizados para definir los objetivos del planeamiento de desarrollo y, en particular, los relativos al establecimiento concreto de las condiciones objetivas que posibiliten la incorporación de cada actuación urbanizadora. Se fijará un orden de prioridades y se regularán las condiciones para posibilitar la incorporación de cada unidad o sector correspondiente, en virtud de la ejecución o existencia de las infraestructuras generales y, de la disponibilidad de los recursos.

1.9. Criterios para la ordenación del suelo rústico

OBJETO:

Ordenar el suelo rústico en sus distintas categorías.

CONTENIDO:

Se describirán los criterios utilizados para definir el conjunto de actos permitidos y prohibidos en las distintas categorías de suelo rústico consideradas en el plan así como el conjunto de condiciones generales para su implantación. En particular, en las zonas afectadas por protecciones paisajísticas o riesgos naturales.

Se justificarán las decisiones adoptadas por el plan.

1.10. Tratamiento de los bienes de dominio público

OBJETO:

Precisar la consideración que los mencionados bienes tienen en el plan.

CONTENIDO:

Se incluirá el tratamiento de los bienes de dominio público y se especificará y justificará su compatibilidad con la legislación sectorial aplicable.

1.11. Establecimientos susceptibles de generar tráfico intenso o problemas de aparcamiento

OBJETO:

Señalar los establecimientos de estas características que se prevean.

CONTENIDO:

Se definirán los criterios utilizados para ubicar los usos susceptibles de generar tráfico intenso o problemas de aparcamiento y su relación el resto de usos considerados en el plan.

Se concretarán y justificarán las decisiones de ordenación relacionadas con este tipo de establecimientos y, en particular, las relativas a la minimización de sus impactos territoriales.

1.12. Ordenación de la localización de establecimientos en donde se desarrollen actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas

OBJETO:

Señalar los establecimientos de estas características que se prevean.

CONTENIDO:

Se definirán los criterios utilizados para ubicar establecimientos en donde se desarrollen actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas y su relación el resto de usos considerados en el plan.

Se analizarán las determinaciones derivadas de su legislación reguladora.

Se concretarán y justificarán las decisiones de ordenación relacionadas con este tipo de establecimientos y, en particular, las relativas a la minimización de sus impactos territoriales.

1.13. Reservas de suelo para viviendas de protección pública

OBJETO:

Establecer las preceptivas reservas de suelo.

CONTENIDO:

Se pormenorizarán y justificarán los criterios utilizados para efectuar las reservas de suelo para viviendas de protección pública y las superficies resultantes de aplicar dichos criterios.

Se justificará el cumplimiento de los mínimos legales y la suficiencia para cubrir las necesidades previsibles.

1.14. Coherencia entre las determinaciones de la ordenación estructural del plan y las de las áreas contiguas de los municipios colindantes

OBJETO:

Analizar la compatibilidad de la ordenación entre municipios colindantes.

CONTENIDO:

Se estudiará la ordenación de los planes en las zonas colindantes de los municipios afectados con objeto de justificar la existencia, o inexistencia, de compatibilidad entre dichas ordenaciones.

2. ORDENACIÓN DETALLADA

2.1. Viarios y espacios libres públicos

OBJETO:

Definir el trazado pormenorizado de las vías de comunicación y señalar las alineaciones y rasantes, precisando la anchura de los viales y la cota de las rasantes.

CONTENIDO:

Se mencionarán y justificarán los criterios utilizados para el trazado de las vías de comunicación y las redes de itinerarios peatonales y espacios libres (plazas y similares).

Se incluirán en la propia memoria los esquemas y planos necesarios para explicar las intenciones del planeamiento.

2.2. Localización de zonas verdes y equipamientos

OBJETO:

Delimitar las dotaciones públicas de carácter local.

CONTENIDO:

Se describirán las zonas verdes y equipamientos públicos locales previstos.

Se pormenorizarán:

- Las características de dichas dotaciones locales.
- Los criterios utilizados para fijar su emplazamiento.

Se justificarán las decisiones adoptadas por el plan.

Se comprobará el cumplimiento de las reservas de suelo dotacional obligatorias, en particular en las ZOUs de SUNC por incremento de aprovechamiento.

2.3. Ordenanzas tipológicas

OBJETO:

Establecer los usos pormenorizados y las ordenanzas tipológicas en SU y, en su caso, en SUB.

CONTENIDO:

Se mencionarán y justificarán los criterios utilizados para definir y asignar las ordenanzas que regulan los distintos usos pormenorizados y tipologías edificatorias, teniendo en cuenta que ello implica, además, fijar la altura, el número de plantas sobre y bajo rasante, la ocupación o los retranqueos, entre otros parámetros, de las edificaciones. Los parámetros específicos derivados de estos criterios se recogerán en las normas urbanísticas.

2.4. Redes de Infraestructura

OBJETO:

Representar el esquema y trazado de las redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica y cualquier otro servicio previsto en el plan, así como el enlace con las redes existentes.

CONTENIDO:

Se describirán y justificarán los criterios utilizados para fijar las dimensiones, desarrollo o implantación de las distintas redes de infraestructuras y servicios así como el enlace con las existentes y la suficiencia de estas últimas.

2.5. Unidades de Actuación

OBJETO:

Delimitar y definir los criterios de ordenación de las distintas unidades de actuación previstas en el plan.

CONTENIDO:

Se describirán:

- Los criterios seguidos para fijar la delimitación de las unidades de actuación de acuerdo con lo previsto al respecto en la correspondiente determinación estructural (punto 1.2).
- Los criterios relativos a la reserva de suelo destinado a viviendas de protección pública de acuerdo con lo previsto en la correspondiente determinación estructural (punto 1.13).
- Los criterios utilizados para señalar los objetivos y secuencia lógica de su desarrollo de acuerdo con lo previsto en la correspondiente determinación estructural (punto 1.8).

En su caso, se especificará y justificará la adscripción a la UA de las correspondientes superficies de sistemas o infraestructuras generales, especificando si son interiores o exteriores a su ámbito, el procedimiento de obtención de suelo y el de ejecución y financiación de las obras, todo ello de acuerdo con lo previsto en la correspondiente determinación estructural (punto 1.7).

2.6. Régimen de las edificaciones en situación de fuera de ordenación

OBJETO:

Definir las circunstancias de las edificaciones que resulten en situación de fuera de ordenación como consecuencia de las decisiones de ordenación adoptadas por el plan.

CONTENIDO:

Se citarán y justificarán las causas que dan lugar a las distintas situaciones de fuera de ordenación, total o parcial.

Se detallarán los criterios utilizados para identificar las edificaciones declaradas fuera de ordenación, total o parcial.

Se justificarán las medidas adoptadas para regular el régimen de las edificaciones declaradas fuera de ordenación.

3. ANÁLISIS DE TRÁFICO Y MOVILIDAD

OBJETO:

Determinar la idoneidad de la ordenación prevista en relación con el tráfico y la movilidad.

CONTENIDO:

Se especificarán:

- Las medidas propuestas en relación con el transporte colectivo.
- Las medidas propuestas para facilitar la movilidad peatonal y rodada sostenible y la permeabilidad entre las áreas urbanas y su entorno natural.
- Las medidas propuestas para facilitar la movilidad de personas discapacitadas, tanto en los nuevos desarrollos como en las áreas urbanas consolidadas.

Se calcularán las necesidades de tráfico generadas por los usos, existentes y previstos, y se justificará la suficiencia de las soluciones adoptadas.

Se incluirá un estudio específico para el desplazamiento en bicicleta con carriles-bici para los municipios que con su desarrollo prevean una población superior a 75.000 habitantes.

4. INFORME DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA

OBJETO:

Establecer la idoneidad de la ordenación prevista en relación con los recursos económicos de los distintos agentes que vayan a intervenir en la gestión del plan.

CONTENIDO:

Se especificarán:

- Los criterios de valoración de las actuaciones y de reparto de costes.
- La identidad de los agentes a los se asigna su ejecución.
- La capacidad inversora de los mismos, así como su solvencia para mantener y conservar las distintas infraestructuras y servicios previstos.

A la vista de todo ello, y de la secuencia de desarrollo establecida para su ejecución, se justificará la viabilidad económica y financiera del plan.

5. JUSTIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE NORMATIVAS ESPECÍFICAS

OBJETO:

Analizar la idoneidad de la ordenación prevista con respecto de las determinaciones contenidas en las distintas normativas sectoriales específicas.

CONTENIDO:

Se comprobará expresamente el cumplimiento de la legislación sectorial aplicable, efectuando las correspondientes remisiones a planos y normativa.

6. MODIFICACIONES DEL DOCUMENTO TÉCNICO DURANTE LA TRAMITACIÓN ADMINISTRATIVA

OBJETO:

Especificar el alcance y contenido de las modificaciones introducidas en el documento técnico durante su tramitación administrativa.

CONTENIDO:

Se precisará la motivación de las modificaciones del plan, indicando si son consecuencia de:

- La concertación interadministrativa.
- La información pública.
- Nuevas decisiones de planificación municipal.

Se identificarán los planos, artículos de la normativa u otros documentos sustituidos en cada versión del plan. Así mismo, los documentos modificados se distinguirán claramente de los sustituidos indicando la fecha de la última revisión en encabezamientos, pies de página o carátulas.

Se describirá el contenido de las separatas de tramitación, cuando existan.

2.1.7. PLANOS DE ORDENACIÓN

1. Los planos de ordenación relacionados en el Reglamento de Planeamiento representarán gráficamente las decisiones de ordenación adoptadas por el plan y se organizarán de acuerdo con los esquemas que se indican a continuación.

2. En ellos se diferenciarán las determinaciones de la ordenación estructural y detallada para lo cual se organizarán los respectivos juegos de planos con los contenidos que se indican a continuación. No obstante, podrán incorporarse determinaciones de la ordenación estructural en los planos de ordenación detallada y viceversa, con la correspondiente identificación en la leyenda (OE u OD). Además, se tendrá en cuenta que:

- Las determinaciones de ordenación que impliquen delimitación de ámbitos urbanísticos o de espacios de uso público se referenciarán a la cartografía base conforme se especifica en el artículo 25.1.
- Cuando sea necesaria la división de alguno de los planos en varias hojas para respetar las escalas mínimas de representación, se incluirá un plano resumen de la totalidad del área ordenada en el que se señale la división o divisiones por hojas.

3. La denominación de los planos de ordenación se considera orientativa. Su número podrá reducirse o ampliarse en función de las circunstancias de cada municipio, siempre que se resuelvan todos los temas y las decisiones de ordenación se expresen de forma fácilmente legible. En cualquier caso, se incluirá una lista completa de los planos definitivos.

A) PLANOS DE ORDENACIÓN ESTRUCTURAL:

OE.1: ORDENACIÓN DEL TÉRMINO MUNICIPAL

Escala mínima: 1/10.000

OBJETO:

Representar gráficamente la clasificación del suelo, infraestructuras territoriales y todas las determinaciones de ordenación que convenga representar a escala del término municipal.

CONTENIDO:

Se delimitarán las clases de suelo, incluyendo las distintas categorías y subcategorías de suelo rústico y, en general, todo el contenido gráfico de la ordenación en esta clase de suelo.

En particular, se incorporarán las determinaciones de la ordenación estructural de las áreas contiguas de los municipios colindantes con objeto de comprobar su coherencia con las previsiones del plan.

Se identificarán los sistemas generales e infraestructuras o dotaciones con una función estructuradora relevante,

Cuando el contenido resulte demasiado denso, se dividirá en varios planos o series de planos que se numerarán como OE.5.1, OE.5.2, etc.

B) PLANOS DE ORDENACIÓN DETALLADA:

OD.1: CALIFICACIÓN DEL SUELO Y GESTIÓN

Escala mínima: 1/2.000

OBJETO:

Representar gráficamente la calificación de todo el suelo urbano y del suelo urbanizable en el que se prevea expresamente OD, así como la delimitación de unidades de actuación en SUNC y en SUB.

CONTENIDO:

Se delimitarán las zonas afectadas por los distintos usos pormenorizados y tipologías edificatorias, definidas normalmente mediante las correspondientes ordenanzas, incluyendo el viario y espacios libres, las zonas verdes y los equipamientos locales de naturaleza pública.

Se delimitarán las unidades de actuación consideradas en la correspondiente subcategoría de suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable.

Se identificarán las edificaciones que resulten en situación de fuera de ordenación como consecuencia de las decisiones de ordenación adoptadas.

Se incluirá todo el contenido de ordenación que afecte a las condiciones para la edificación directa de las parcelas, con el fin de facilitar el control urbanístico y, en general, el resto de la ordenación detallada que no se cite expresamente en otros planos de OD.

Igualmente, se incorporará a este plano la delimitación de los sistemas generales, la situación de los bienes catalogados y todas aquellas determinaciones de la ordenación estructural que se estimen necesarias para el mejor entendimiento de la ordenación detallada propuesta.

Cuando el contenido lo requiera se redactarán los planos complementarios a menor escala que sean necesarios.

Cuando el contenido resulte demasiado denso, se dividirá en varios planos o series de planos que se numerarán como OD.1.1, OD.1.2, etc.

OD.2: ALINEACIONES Y RASANTES

Escala mínima: 1/2.000

OBJETO:

Representar gráficamente el trazado y características de la red viaria u otros espacios públicos delimitados por las alineaciones definidas por el plan.

CONTENIDO:

Se señalarán las alineaciones y se definirán las rasantes, al menos, en los cruces y en los tramos en los que existan o se proyecten discontinuidades transversales o longitudinales, cambios de rasante u otras soluciones singulares.

Se indicarán expresamente los puntos de referencia utilizados para el trazado, anchuras, radios o cualquier parámetro que sea necesario para replantear las mencionadas alineaciones sobre el terreno.

Cuando el contenido lo requiera por tener que determinar gráficamente retranqueos, alineaciones interiores, o determinaciones similares, se redactarán los planos complementarios a menor escala que sean necesarios.

Cuando el contenido resulte demasiado denso se dividirá en varios planos o series de planos, que se numerarán como OD.2.1, OD.2.2, etc.

En cambio, cuando la escasa entidad de los contenidos lo permita, este plano podrá refundirse con el OD.1 con el fin de simplificar la documentación de los planes.

OD.3: ESQUEMA DE TRAZADO DE LA RED DE ABASTECIMIENTO DE AGUA

Escala mínima: 1/5.000

OBJETO:

Representar gráficamente el esquema de las redes de abastecimiento de agua.

CONTENIDO:

Se indicará el trazado de las redes de abastecimiento de agua potable, riego e hidrantes en SU, diferenciando las existentes de las propuestas, y, cuando se prevea su ordenación detallada, en SUB.

Se representarán esquemáticamente las conexiones previstas para todas las UA y sectores.

Este plano será coherente y complementario de los I.08 Red de abastecimiento de agua y OE.5 de Infraestructuras generales de las distintas redes de servicios.

OD.4: ESQUEMA DE TRAZADO DE LAS REDES DE ALcantarillado

Escala mínima: 1/5.000

OBJETO:

Representar gráficamente el esquema de las redes de saneamiento. Salvo justificación expresa, las nuevas redes serán separativas.

CONTENIDO:

Se indicará el trazado de las redes de alcantarillado y evacuación de pluviales en SU, diferenciando las existentes de las propuestas, y, cuando se prevea su ordenación detallada, en SUB.

Se representarán esquemáticamente las conexiones previstas para todas las UA y sectores.

En caso necesario, se definirán las medidas de protección frente a avenidas.

Este plano será coherente y complementario de los I.09 Red de saneamiento y depuración, I.12 Drenaje y OE.5 Infraestructuras generales de las distintas redes de servicios.

OD.5: ESQUEMA DE TRAZADO DE LAS REDES DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y ALUMBRADO PÚBLICO

Escala mínima: 1/5.000

OBJETO:

Representar gráficamente el esquema de las redes de energía eléctrica y alumbrado público.

CONTENIDO:

Se indicará el trazado de las redes de energía eléctrica y alumbrado público en SU, diferenciando las existentes de las propuestas, y, cuando se prevea su ordenación detallada, en SUB.

Se representarán esquemáticamente las conexiones previstas para todas las UA y sectores.

Este plano será coherente y complementario de los I.10 Red de energía eléctrica, I.11 Red de alumbrado público y OE.5 Infraestructuras generales de las distintas redes de servicios.

OD.6: ESQUEMA DE TRÁFICO Y MOVILIDAD

Escala mínima: 1/5.000

OBJETIVOS:

Representar gráficamente las soluciones del plan para facilitar la movilidad peatonal y rodada sostenible.

CONTENIDO:

Se señalarán en color azul los elementos que atraen población o generan tráfico, como los equipamientos públicos o privados; en verde los recorridos de transporte público; en amarillo las zonas de aparcamientos; en rojo los carriles bici y en gris lo más significativo del viario de conexión.

2.1.8. NORMAS URBANÍSTICAS

1. Las normas urbanísticas regularán los usos del suelo y las edificaciones, la ordenación del suelo urbano, la ordenación del suelo urbanizable y la ordenación del suelo rústico.
2. Las normas urbanísticas se redactarán de forma articulada y se organizarán en títulos, capítulos y, en su caso, secciones y subsecciones, con indicación expresa, en el articulado del texto, de lo que forma parte de la ordenación estructural (OE) y de la ordenación detallada (OD), de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Planeamiento. Las referencias literales en la normativa a leyes, reglamentos u otros documentos externos se distinguirán con letra cursiva de tamaño inferior al del resto, indicando con claridad su procedencia.
3. La estructura de los títulos será la siguiente:

TÍTULO I. GENERALIDADES

OBJETO:

Establecer la regulación de aspectos generales del plan.

CONTENIDO:

Se tratarán los siguientes puntos:

- Plazos y condiciones de revisión o modificación del plan.
- Criterios de interpretación en caso de contradicción entre los distintos documentos que integran el plan.
- Régimen transitorio de las determinaciones del planeamiento anterior que se incorporen al nuevo plan.
- Régimen de las edificaciones que queden en situación de fuera de ordenación, total o parcial, precisando la regulación de ambos.
- Las referencias literales a leyes, reglamentos u otros documentos normativos utilizados.

TÍTULO II.- REGULACIÓN DE LOS SISTEMAS GENERALES Y DEL DOMINIO PÚBLICO

OBJETO:

Establecer su régimen de protección, uso, servidumbres y otras limitaciones resultantes de las distintas legislaciones sectoriales, así como la regulación de los sistemas generales.

CONTENIDO:

Se atenderán las cuestiones indicadas y, para ello, se fijarán:

- Condiciones de protección y servidumbre de los bienes que pertenecen al dominio público pecuario, hidráulico o de las infraestructuras.
- Condiciones y modo de ejecución de los sistemas generales previstos en el plan, así como la forma y procedimiento de obtención del suelo necesario en cada caso, y la fórmula de financiación establecida en el plan.

TÍTULO III. REGULACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO

OBJETO:

Establecer la regulación de los distintos usos globales del suelo, indicando las condiciones de implantación y puesta en servicio de las edificaciones que se ubicarán en ellos.

CONTENIDO:

Se contemplarán los usos globales de acuerdo con lo previsto en los Anexos del Reglamento de Planeamiento; se establecerán y regularán las clases pormenorizadas en que se deben desagregar los usos globales y las distintas categorías por su relación con las tipologías edificatorias o con las características constructivas, así como las condiciones técnicas y constructivas que deben reunir para su implantación y puesta en servicio. En especial, para el uso residencial, deberán establecerse las condiciones mínimas de habitabilidad y el programa mínimo de la vivienda.

TÍTULO IV. REGULACIÓN DE LAS EDIFICACIONES

OBJETO:

Establecer la regulación general de las tipologías, parámetros edificatorios y dimensiones de las diferentes edificaciones.

CONTENIDO:

Se tratarán los siguientes temas:

- Tipologías edificatorias utilizadas en la determinación de la ordenación urbanística, estableciendo sus características y condiciones.
- Criterios de medición de la altura, tanto interior como exterior de las edificaciones, en relación con el número de plantas y con la distancia desde el terreno a los distintos elementos constructivos de las mismas.
- Criterios de medición de la ocupación del suelo por las edificaciones así como de la superficie construida y útil de las mismas.
- Características y condiciones de las edificaciones, tanto de sus espacios comunes como privativos, de sus elementos exteriores y de las parcelas en las que se localizan teniendo en cuenta lo establecido en el Código Técnico de la Edificación y en el resto de normativa aplicable.
- Características condiciones técnicas y constructivas de las instalaciones que deberán preverse en las edificaciones y solares teniendo en cuenta lo establecido en el Código Técnico de la Edificación y en el resto de normativa aplicable.

TÍTULO V. REGULACIÓN DEL SUELO URBANO

OBJETO:

Establecer el conjunto de normas técnicas y jurídicas que permitan definir las condiciones generales de ejecución en suelo urbano.

CONTENIDO:

Se analizarán las siguientes cuestiones:

- Ordenanzas que establezcan las condiciones de la edificación, de uso y de estética aplicables en cada ámbito, con el siguiente contenido mínimo:

Condiciones de la edificabilidad.

- Tipologías edificatorias.
- Coeficiente unitario de edificabilidad neta por parcela en m^2/m^2_s .
- Fondo edificable.
- Altura máxima y número máximo de plantas (sobre y bajo rasante).
- Parcela mínima.
- Porcentaje máximo de ocupación de parcela.
- Alineaciones y rasantes.
- Retranqueos.
- Plazas de aparcamiento privadas en interior de las parcelas

Condiciones de uso.

- Uso mayoritario.
- Usos compatibles.
- Usos prohibidos.

Condiciones estéticas y compositivas.

- Condiciones particulares de aplicación en las áreas con planeamiento de desarrollo aprobado con anterioridad a la entrada en vigor del plan, a la vista del régimen transitorio aplicable en función del grado de ejecución. En su caso, se incluirán las fichas de gestión urbanística de estos ámbitos, según los modelos recogidos en los Anexos de esta Norma.
- Condiciones particulares de ejecución del suelo urbano no consolidado, clasificado en el plan en virtud de lo establecido en el artículo 45.3 del TRLOTAU. Se incluirán las fichas de gestión urbanística para cada uno de estos ámbitos, según el modelo recogido en los Anexos de esta Norma.

La regulación de los bienes y espacios protegidos se efectuará por remisión expresa al correspondiente catálogo, cuyo contenido será el especificado en el artículo 11.

TÍTULO VI. REGULACIÓN DEL SUELO URBANIZABLE

OBJETO:

Establecer el conjunto de normas técnicas y jurídicas que permitan definir las condiciones generales de desarrollo y, en su caso, ejecución del suelo urbanizable.

CONTENIDO:

Se concretarán el conjunto de normas técnicas y jurídicas necesarias para definir las condiciones generales y particulares del suelo urbanizable y de su desarrollo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 46 del TRLOTAU.

Se incluirá para cada uno de los sectores delimitados ficha de gestión urbanística, según el modelo recogido en el Anexo II de esta Norma.

TÍTULO VII.- NORMAS URBANÍSTICAS REGULADORAS DE LA ORDENACIÓN DEL SUELO RÚSTICO

OBJETO:

Establecer el conjunto de normas técnicas y jurídicas necesarias para definir las condiciones generales de las actuaciones en suelo rústico.

CONTENIDO:

Se tratarán los siguientes aspectos:

- Definición de las distintas categorías de suelo rústico, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Suelo Rústico de la LOTAU, en especial las relacionadas con valores paisajísticos o riesgos naturales.
- El conjunto de normas técnicas y jurídicas necesarias para definir las condiciones particulares de los actos autorizables o permisibles en suelo rústico no urbanizable de especial protección, en sus distintas subcategorías, determinando, para cada una de ellas, las condiciones y requisitos, administrativos y sustantivos, que deben reunir los usos, actividades y actos que puedan desarrollarse en las mencionadas subcategorías. Igualmente, se desarrollará el procedimiento a seguir para la autorización de los mismos.
- El conjunto de normas técnicas y jurídicas necesarias para definir las condiciones particulares de los actos autorizables o permisibles en suelo rústico de reserva, determinando las condiciones y requisitos, tanto administrativos como sustantivos, que deben reunir los usos, actividades y actos que puedan desarrollarse en esta categoría de suelo. Igualmente, se desarrollará el procedimiento a seguir para la autorización de los mismos.
- Características y condiciones de las unidades mínimas de cultivo.
- Condiciones que regulan la aparición de nuevos núcleos de población.
- Condiciones que deben reunir las actuaciones urbanizadoras que resulten viables en suelo rústico de reserva.

Así mismo, se incorporará a las normas urbanísticas del plan un título relativo a las condiciones de las obras de urbanización, con el siguiente objeto y contenido:

TÍTULO VIII.- NORMAS URBANÍSTICAS REGULADORAS DE LA URBANIZACIÓN

OBJETO:

Establecer el conjunto de normas técnicas y jurídicas necesarias para definir las condiciones generales de los proyectos y ejecución de las obras de urbanización.

CONTENIDO:

Sin perjuicio de la remisión a las correspondientes ordenanzas de urbanización prevista en el Reglamento de Planeamiento, se tratarán los siguientes aspectos:

- Condiciones generales que deben reunir los Proyectos de Urbanización, así como a su procedimiento de aprobación.
- Condiciones generales de ejecución y recepción de las obras de urbanización.
- Condiciones de diseño y ejecución que deben reunir las obras de urbanización de la red viaria, de abastecimiento de agua, de saneamiento y depuración, de suministro de energía eléctrica, en media y baja tensión, de alumbrado público, de gas y de telecomunicaciones.

- Condiciones de diseño y ejecución que deben reunir las obras de acondicionamiento, ajardinamiento y plantación en la red viaria, espacios libres y zonas verdes, así como la instalación de mobiliario urbano.
- Condiciones de diseño y ejecución de cualquier otra instalación urbana que el plan considere necesario ejecutar en previsión de sus determinaciones.

Por último, se incorporará a las normas urbanísticas del plan un título relativo a obras de edificación y licencias, con el siguiente objeto y contenido:

TÍTULO IX. NORMAS URBANÍSTICAS REGULADORAS DE LAS OBRAS Y ACTIVIDADES

OBJETO:

Establecer las condiciones generales de las obras y actividades, así como de los correspondientes proyectos, y regular las condiciones de las respectivas licencias.

CONTENIDO:

Se definirán las siguientes cuestiones:

- Tipos de obras y actividades.
- Condiciones generales que deben reunir los proyectos técnicos de edificación o actividad.
- Tipos, procedimientos y condiciones de las licencias que han de controlar las actividades y actos regulados por la ordenación urbanística, en cada una de las clases de suelo.

2.1.9. FICHAS-RESUMEN INDIVIDUALIZADAS

1. Las normas urbanísticas se completarán con fichas de gestión, individualizadas para cada ZOU y ámbito de actuación delimitado en el suelo urbano y en el suelo urbanizable, las cuales tendrán el contenido mínimo que se indica en los Anexos de la presente Norma, adaptado a los casos concretos. Para las fichas de las ZOUS se tomará como modelo el Anexo I y se adecuará a las condiciones particulares de cada ZOU establecida por el plan.
2. El contenido de las fichas se considerará susceptible de ser ajustado por el correspondiente planeamiento de desarrollo, no considerándose innovación de la ordenación en los siguientes supuestos:
 - 1) El dato de la superficie de suelo de los distintos ámbitos resultante de su medición real, siempre que se mantenga la referencia de los límites físicos establecidos por el plan.
 - 2) La adecuación de parámetros absolutos a los coeficientes relativos que, en su caso, también hubiera establecido el plan, cuando obedezca a causas tales como mediciones reales.

2.1.10. EL CATÁLOGO DE BIENES Y ESPACIOS PROTEGIDOS (CAT)

El Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos (CAT) tendrá los contenidos y determinaciones establecidos en el Reglamento de Planeamiento, y vendrán conformados por los siguientes documentos:

1. Memoria justificativa

La memoria describirá y justificará las determinaciones del CAT con indicación expresa de los contenidos que forman parte de la ordenación estructural (OE) y de la ordenación detallada (OD).

Se redactará, al menos, con los siguientes contenidos mínimos, justificándose las decisiones adoptadas por el plan:

- Fines y objetivos del Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos.
- Descripción del método de análisis e identificación de los elementos catalogados.
- Criterios de catalogación de los elementos inventariados, distinguiendo entre zonas, espacios y bienes protegidos.
- Descripción de los niveles de protección de los elementos inventariados.
- Tipos de obras y actividades permitidas y prohibidas en cada nivel de protección.
- Inventario de bienes y espacios protegidos.

2. Estudios complementarios

El catálogo incluirá cuantos documentos complementarios haya sido preciso elaborar para su redacción, con el fin de facilitar la comprensión de sus contenidos y facilitar la aplicación práctica de sus determinaciones.

3. Planos de Información

El catálogo contendrá los planos de información necesarios para señalar con claridad la delimitación y situación de los bienes y espacios protegidos.

Los planos se elaborarán tomando como referencia la documentación gráfica de los catastros de rústica y urbana del municipio y contendrán las referencias que correspondan a cada elemento catalogado, así como los niveles de protección que el catálogo les asigne.

4. Normativa

Contendrá, en forma articulada, la regulación de las determinaciones adoptadas en la memoria justificativa, diferenciando entre las correspondientes a la ordenación estructural (OE) y detallada (OD).

5. Fichas de elementos catalogados

El catálogo incluirá una ficha individualizada por cada elemento catalogado, cuyo formato se adaptará al modelo que se incluye como Anexo IV de la presente Norma.

2.1.11. CATÁLOGO DE SUELO RESIDENCIAL PÚBLICO

El Catálogo de Suelo Residencial Público se redactará conforme a lo establecido en el Reglamento de Planeamiento y contendrá los siguientes documentos:

1. Memoria: Se incluirá una relación de las fincas que componen el catálogo, con indicación para cada una de ellas de los siguientes datos:
 - Situación, linderos y superficie.
 - Administración u organismo público titular del bien y domicilio del mismo.
 - Identificación de sujetos con derechos sobre los bienes.
 - Clase de suelo, categoría y grado de ejecución del planeamiento
 - Edificabilidad y aprovechamiento urbanístico.
 - Usos mayoritarios y compatibles.
 - Servicios urbanos de que dispone la finca.
 - Valor urbanístico y catastral.

2. Planos: En los planos de información I.02 e I.06, catastro de rústica y de urbana, respectivamente, se señalarán las fincas propiedad de Administraciones o empresas públicas. Cuando la administración titular no sea la municipal, esta información se concretará en el trámite de concertación interadministrativa del plan, por lo que se solicitará expresamente la conformidad con el contenido del plan en la notificación de inicio del mencionado trámite.

De acuerdo con lo señalado en el artículo 8, sobre el plano de ordenación OD.1. Calificación del suelo y gestión, se indicarán las fincas propiedad de las Administraciones o empresas públicas clasificadas como suelo urbano o urbanizable en el plan.

2.1.12. PLANES DE DELIMITACIÓN DE SUELO URBANO

2.1.12.1. Criterios específicos para Planes de Delimitación de Suelo Urbano.

1. De acuerdo con lo previsto en el Reglamento de Planeamiento, los Planes de Delimitación de Suelo Urbano contarán con la misma documentación especificada con carácter general para los POM en los apartados anteriores, salvo la relativa al suelo urbanizable y al suelo urbano no consolidado.

La memoria justificativa, los planos de ordenación y las normas urbanísticas recogerán y fundamentarán el contenido y nivel de determinaciones adecuados a la problemática y política urbanística concreta del municipio. Y, en particular, la justificación del deber de la exención de contar con un Plan de Ordenación Municipal.

2. La clasificación del suelo se realizará conforme a lo previsto en el Reglamento de Planeamiento, motivándose en la memoria justificativa los criterios utilizados. En particular, en lo que se refiere al suelo urbano de reserva, se clasificarán como tales los terrenos inmediatamente contiguos al suelo urbano consolidado que puedan conectarse a las redes de servicios existentes y queden comprendidos en áreas de tamaño análogo al medio de las manzanas existentes en el consolidado colindante.

La extensión del suelo urbano de reserva será proporcionada a la dinámica urbanística del municipio que haya motivado su exención del deber de contar con un POM.

2.2. CONTENIDO Y DOCUMENTACIÓN DEL PLANEAMIENTO DE DESARROLLO

2.2.1. CONTENIDO Y DOCUMENTACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y MEJORA

1. Los planes parciales y los planes especiales de reforma interior que desarrollen las determinaciones del planeamiento vigente se redactarán con carácter general conforme a los criterios y disposiciones establecidos en esta Norma Técnica para su ámbito concreto y, en cualquier caso, de acuerdo con lo exigido en el Reglamento de Planeamiento.
2. Los planes parciales y los planes especiales de reforma interior que modifiquen las determinaciones del planeamiento vigente indicarán expresamente en el título si la mejora afecta a la ordenación estructural o a la detallada e incluirán las justificaciones y los documentos adicionales que exige el Reglamento de Planeamiento. Todo ello con objeto de analizar el alcance de las modificaciones introducidas, justificar su necesidad y poder comparar la nueva ordenación planteada con la vigente.

2.3. CONTENIDO Y DOCUMENTACIÓN DEL PLANEAMIENTO ESPECIAL

2.3.1. CONTENIDO Y DOCUMENTACIÓN DE LOS PLANES ESPECIALES

Los planes especiales se redactarán con carácter general conforme a los criterios y disposiciones establecidos en esta norma para su ámbito y objeto concretos y, en cualquier caso, de acuerdo con el contenido y documentación exigida en el Reglamento de Planeamiento en lo que particularmente les afecte a la vista de su finalidad.

2.4. CONTENIDO Y DOCUMENTACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE DETALLE

2.4.1. CONTENIDO Y DOCUMENTACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE DETALLE

Los estudios de detalle se redactarán con carácter general conforme a los criterios y disposiciones establecidos en esta norma para su ámbito concreto y, en cualquier caso, de acuerdo con el contenido y documentación recogidos en el Reglamento de Planeamiento en lo que particularmente les afecte a la vista de su finalidad. En especial, la memoria justificativa recogerá, junto con el objeto concreto del estudio de detalle, la remisión expresa a la habilitación que para su redacción se haya previsto en el planeamiento correspondiente.

En todo caso, deberá justificarse la identidad entre el aprovechamiento asignado por el planeamiento vigente y el que resulte del estudio de detalle.




2.5. NORMALIZACIÓN GRÁFICA DE LOS PLANES

2.5.1. NORMALIZACIÓN GRÁFICA


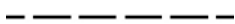
La documentación gráfica de los planos de ordenación respetará los siguientes criterios de normalización:

2.5.1.1. Tipos de línea

- a) Los tipos de línea a utilizar serán los básicos definidos en la norma UNE-EN ISO 128-20:2002, equivalente a las ISO 128-20:1996 e ISO 128-21:1997, numerados del 1 al 15.
- b) El escalado del patrón de tipo de línea será el adecuado para que la longitud del trazo normal sea aproximadamente de 5 mm, y siempre será el mismo para todos los planos de ordenación redactados a la misma escala con el fin de evitar confusiones entre tipos de línea ISO.
- c) Los espesores de línea serán los citados en la misma norma, es decir, 0.13, 0.18, 0.25, 0.35, 0.5, 0.7, 1.0, 1.4, y 2 mm.
- d) Cuando se utilice la cartografía base como fondo, se representará con el espesor de línea más fino posible, en color gris o negro.
- e) Los ámbitos urbanísticos del mismo tipo se representarán mediante tramas o sombreados que afecten a toda su superficie, delimitándolos con tipos de línea específicos, o con ambos procedimientos a la vez. En este último caso, las líneas que representen límites de ámbitos urbanísticos serán de color negro.
- f) Cuando los ámbitos urbanísticos se delimiten con tipos de línea específicos se utilizarán los definidos en el siguiente cuadro:

Determinación	Tipo de Línea	Ejemplo
Límites de clases de suelo	ISO 128-20 – 10 x 1	
Límites entre categorías de suelo urbano o rústico no urbanizable de protección	ISO 128-20 – 14 x 0.7	
Límites de U.A., sectores o ámbitos R.I.	ISO 128-20 – 02 x 0.7	

g) Las alineaciones se definirán con los tipos de línea definidos en el siguiente cuadro:

Alineación existente	ISO 128-20 – 01 x 3.5	
Alineación proyectada	ISO 128-20 – 02 x 3.5	

2.5.1.2. Orden de dibujo o impresión


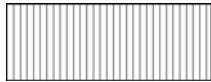
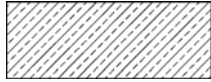
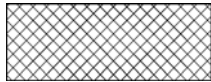

Con el fin de posibilitar la correcta lectura de las determinaciones urbanísticas, los elementos gráficos de un plano se dibujarán o imprimirán siguiendo el siguiente orden de superposición: 1) sombreados planos, 2) cartografía, 3) sombreados de trama, 4) otras determinaciones ni incluidas en los siguientes niveles 5) límites de ámbitos urbanísticos, 6) anotaciones, textos o símbolos gráficos.

2.5.1.3. Tramas y colores asociados a la calificación del suelo.

a) Los usos del suelo se identificarán con sombreados planos de color de acuerdo con el siguiente esquema:

- Uso residencial: Tonos rojizos.
- Uso industrial: Tonos morados.
- Uso terciario: Tonos anaranjados.
- Zonas verdes: Tonos verdes.
- Equipamientos: Tonos azules.

b) Alternativamente, en planos monocromos, todas las tintas planas podrán sustituirse por tramas de línea. Se recomienda utilizar las indicadas en el siguiente cuadro:

Uso del Suelo	Trama			Ejemplo
	Patrón	Separación aprox. líneas mm	Inclinación sobre la horizontal	
Residencial	ANSI 31	0,9	0°	
Terciario	ANSI 31	0,9	90°	
Industrial	ANSI 33	0,9	45°	
Zona Verde	ANSI 37	1,2	45°-135°	
Equipamientos	ANSI 32	0,9	135°	

- c) Cuando se utilicen tintas planas, las variantes de uso por menorizado, intensidad o tipología dentro de cada uso global se identificarán utilizando distintos niveles de saturación y luminosidad, sin modificar el tono que represente el uso global. Se recomienda utilizar referencias de color HSL para conseguir este objetivo. En planos monocromos, las variantes anteriores se identificarán mediante rótulos.
- d) En los planos correspondientes a la ordenación de detalle se indicará la ordenanza de aplicación y su grado, y en el caso de las zonas verdes y equipamientos, su carácter público o privado, de sistema general o local, y su destino final cuando esté definido en el plan.

2.5.1.4. Tramas y colores asociados a la clasificación del suelo.

- a) Las distintas clases y categorías de suelo se identificarán con sombreados planos de color de acuerdo con el siguiente esquema:

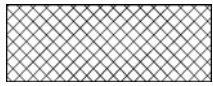
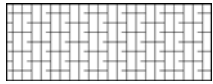
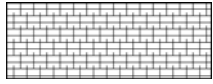
- Suelo urbano: Tonos rojizos.
- Suelo urbanizable: Tonos anaranjados.
- Suelo rústico: Blanco para el SRR, azul para el SRNUPa correspondiente al dominio público hidráulico, grises para el SRNUPi y tonos verdes u ocres para el resto de las categorías.

Cuando las categorías de protección del suelo rústico se superpongan, las tintas planas se sustituirán por tramas de línea en las categorías afectadas con el fin de representar de forma adecuada las superposiciones.

Cuando sea necesario desglosar con mayor nivel alguna de las categorías de protección del suelo rústico, o especificar el objetivo concreto de esta protección, se utilizarán rótulos específicos.

- b) Alternativamente, en planos monocromos, todas las tintas planas podrán sustituirse por tramas de línea. Se recomienda utilizar las indicadas en el siguiente cuadro:

Clase o categoría de suelo	Trama			Ejemplo
	Patrón	Separación aprox. líneas mm	Inclinación sobre la horizontal	
SUC (Suelo Urbano Consolidado)	ANSI 31	0,9	0°	
SUNC (Suelo Urbano No Consolidado) por reforma interior)	ANSI 31	0,9	90°	
SUNC (Suelo Urbano No Consolidado) por incremen. aprovecha.	ANSI 33	0,9	45°	
SUNC (Suelo Urbano No Consolidado) U.A.U. (Unidad de Actuación Urbanizadora)	ANSI 32	0,9	135°	
SUB (Suelo Urbanizable)	ANSI 34	0,9	135°	
SRR (Suelo Rústico de Reserva)	--	—	--	--
SRNUPa (Suelo Rústico No Urbanizable de Especial Protección Ambiental) genérico	ANSI 36	0,9	135°	
SRNUPa D.P.H. (Dominio Público Hidráulico)	ANSI 37	1,8	45°-135°	
SRNUPa Vías pecuarias	ANSI 37	1,2	0°-90°	
SRNUPn (Suelo Rústico No Urbanizable de Especial Protección Natural)	ANSI 32	0,9	45°	
SRNUPp (Suelo Rústico No Urbanizable de Especial Protección Paisajística o de Entorno)	ANSI 38	1,8	45°-135°	

SRNUPc (Suelo Rústico No Urbanizable de Especial Protección Cultural)	ANSI 37	1,2	45°-135°	
SRNUPe (Suelo Rústico No Urbanizable de Especial Protección Estructural)	ANSI 38	1,2	0°-90°	
SRNUPi (Suelo Rústico No Urbanizable de Especial Protección de Infraestructuras y Equipamientos)	ANSI 38	0,9	0°-90°	

3. CONTENIDO DOCUMENTAL Y REQUISITOS TÉCNICOS MÍNIMOS PARA LA TRAMITACIÓN DE LOS PLANES

3.1. CONTENIDO DOCUMENTAL MÍNIMO PARA LA TRAMITACIÓN DE LOS PLANES

1. Tanto el documento del plan que resulte definitivamente aprobado, como aquellos utilizados durante la tramitación para su aprobación, se regirán en cuanto a su contenido y documentación por la normativa urbanística vigente, y en particular por los criterios establecidos en los apartados anteriores.
2. La Administración competente para la aprobación inicial del plan incluirá, en todo caso, en el documento del plan sometido a concertación interadministrativa el siguiente contenido mínimo:
 - a) Los documentos informativos relacionados con los puntos 1, 2, 3, 4 y 5.2 que se recogen en el cuadro del apartado 2.1.2, así como el correspondiente avance del punto 7, haciendo especial referencia a las posibles propiedades de las diferentes Administraciones.
 - b) Los puntos 1.1, 1.2, 1.3, 1.5, 1.7, 1.9 y 1.10 de la memoria justificativa desarrollada en el apartado 2.1.6, así como un anticipo de los puntos 3 y 5. En el caso de que la ordenación prevista requiera inversiones públicas de entidades públicas distintas a la que formula el plan, también se incluirá una versión preliminar del informe de sostenibilidad económica recogido en el punto 4 de dicho apartado.
 - c) Los planos de ordenación estructural OE.1, OE.2, OE.4 y OE.5 indicando al menos la clasificación del suelo, usos globales mayoritarios, áreas protegidas y nuevos sistemas generales propuestos.
 - d) Un resumen de la superficie de suelo que se pretende clasificar en sus diferentes categorías, usos globales e intensidades y densidades y capacidad máxima del plan.
3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el número anterior y siguiente de este apartado, la Administración competente para la aprobación inicial del plan podrá formar, respecto de éste, separatas o anexos de documentación en formato papel para facilitar las consultas, trámites de concertación, información pública e informes previstos en la normativa urbanística vigente. Las separatas o anexos se completarán, en todo caso, con un ejemplar del plan completo en formato digital portable, y se formarán extrayendo planos u otros elementos no modificados del contenido de dicho documento, indicando la referencia de los documentos parciales y señalando su relación con el documento original.

4. Los planes sometidos a información pública o a aprobación inicial tendrán el mismo contenido y documentación que los aprobados definitivamente, sin perjuicio de las modificaciones que puedan introducirse como consecuencia de la tramitación para su aprobación, las cuales quedarán, en todo caso, documentadas tanto en el expediente correspondiente como en la memoria justificativa del plan.

3.2. NÚMERO MÍNIMO DE EJEMPLARES DE ARCHIVO Y CONSULTA

1. La entidad competente para la aprobación inicial del plan archivará una copia completa debidamente diligenciada de cada uno de los documentos técnicos que hayan sido objeto de información pública y aprobación inicial.
2. La entidad que apruebe definitivamente el plan recibirá de la entidad promotora las siguientes copias del documento definitivo para su oportuna diligencia:
 - Una para la entidad que formula el plan, y para cada uno de los municipios directamente afectados en su caso.
 - Dos para la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística.

3.3. SOPORTES Y FORMATOS

Los documentos definitivos se presentarán simultáneamente en tres formatos de contenido coincidente: soporte papel, soporte digital portable y soporte digital editable. En los documentos intermedios no será obligatorio el soporte digital editable.

3.4. ESPECIFICACIONES PARA LA ENTREGA EN SOPORTE PAPEL

1. La documentación en soporte papel se incluirá en una o varias carpetas o cajas identificadas con sendas carátulas en frente y lomo con los siguientes datos identificativos:
 - Título del plan
 - Promotor del plan
 - Municipio, o municipios afectados
 - Fase administrativa a la que corresponde el documento
 - Nombre y titulación académica del redactor, o responsable del equipo
 - Fecha de redacción en formato mm/aaaa
 - Cuando existan varios volúmenes, número y título del volumen en formato nº volumen/nº total - título del volumen

2. Las memorias, normativa y fichas de desarrollo se imprimirán en hojas normalizadas UNE-A4 o UNE-A3 doblado en el formato anterior, debidamente numeradas. Incluirán un índice o tablas de contenido al inicio con referencia a la paginación y se encuadernarán en uno o varios tomos identificados de forma similar a los volúmenes.
3. Los planos se doblarán en formato UNE-A4 y se identificarán con una carátula situada en el ángulo inferior derecho que resulte completamente visible una vez doblados, que además de los datos citados en el punto 1 de este apartado contenga:
 - Espacio para las firmas.
 - Nombre y número del plano
 - Escala gráfica y numérica de representación.
 - Número de hoja y esquema gráfico de distribución en caso necesario.
 - Símbolo gráfico señalando el norte geográfico.
4. En todos los documentos técnicos constará la firma del redactor.

3.5. ESPECIFICACIONES PARA LA ENTREGA EN SOPORTE DIGITAL PORTABLE

1. El soporte digital portable tiene por objeto facilitar la distribución del documento aprobado entre los interesados y la obtención de copias impresas idénticas a las archivadas en soporte papel. El formato utilizado en las entregas cumplirá los siguientes requisitos:
 - Será de código abierto, permitiendo la lectura e impresión de la totalidad de la documentación con resultado idéntico al diligenciado en formato papel mediante software de libre distribución.
 - Admitirá el bloqueo del contenido mediante firma digital.
2. El documento digital portable podrá montarse en un único fichero dotado de marcadores que comprenda la totalidad del plan, o presentarse mediante un conjunto de ficheros convenientemente estructurados para facilitar la lectura e impresión de la totalidad del documento, en el que los gráficos tendrán formato pdf georeferenciado. Los documentos incorporados, tales como cartas arqueológicas o documentos ambientales, se montarán siempre en ficheros separados.
3. Con la entrega del soporte digital portable se incluirá una copia del software de libre distribución necesario para visualizarlo e imprimirlo.
4. Los ficheros archivados en formato digital portable estarán debidamente protegidos mediante firma digital para garantizar que su contenido es idéntico al de los ejemplares diligenciados en otros soportes.

3.6. ESPECIFICACIONES GENERALES PARA LA ENTREGA EN SOPORTE DIGITAL EDITABLE

1. El soporte digital editable tiene por objeto facilitar a la administración la actualización y refundición del planeamiento por técnicos distintos al redactor del documento original y la incorporación de sus determinaciones a bases de datos territoriales.
2. Todos los documentos se presentarán preferiblemente en formatos de estructura pública o abierta utilizable por software de libre distribución, o en su defecto, en formatos propietarios comúnmente utilizados que sean admitidos por las entidades responsables de su custodia.
3. La cartografía base se entregará en ficheros separados y en formato vectorial.

4. Salvo especificación en contra en el pliego de condiciones del contrato de redacción del planeamiento, la obligación de utilizar soportes digitales editables no afectará a las memorias, planos de información u otros documentos de carácter informativo o justificativo. Los ficheros gráficos se generarán en formato shapefile (shp).
5. Las especificaciones gráficas de los planos de ordenación se representarán mediante conjuntos de polígonos, tramos lineales y elementos puntuales topológicamente coherentes, convenientemente georeferenciados utilizando el sistema de coordenadas de la cartografía base.

4. CARTOGRAFÍA DEL PLAN

4.1. CARTOGRAFÍA

1. Los planos de ordenación de los instrumentos de planeamiento se apoyarán en una base cartográfica digital redactada conforme al Real Decreto 1071/2007, de 27 de julio, por el que se regula el sistema geodésico de referencia oficial en España.
2. En la memoria informativa del plan se detallarán las características de la cartografía utilizada indicando, al menos:
 - 1) El responsable de la cartografía.
 - 2) El tipo de proyección y sistema geodésico de referencia utilizado.
 - 3) Las fechas del vuelo y/o trabajo de campo.

En cada una de las hojas de la cartografía, además de los datos anteriores y de la leyenda que corresponda, se identificarán los puntos de apoyo utilizados y se señalarán coordenadas de referencia mediante una rejilla gráfica, que se mantendrá en los planos de ordenación del planeamiento.

4.2. REFERENCIADO DE LAS DETERMINACIONES DE ORDENACIÓN A LA CARTOGRAFÍA BASE

1. La delimitación espacial de los elementos de la ordenación detallada (OD), tales como usos pormenorizados, espacios públicos y unidades de actuación, contenidos en el Reglamento de Planeamiento, se definirá utilizando la misma precisión y el mismo sistema de coordenadas de la cartografía base descrita en el apartado anterior. Siempre que sea posible, se recomienda utilizar, además, referencias explícitas a elementos físicos recogidos en la cartografía y reconocibles en el terreno, como vallas o edificaciones existentes.
2. El resto de las determinaciones espaciales del planeamiento podrá definirse utilizando referencias dotadas de inferior precisión si bien adecuadas a su objeto, como esquemas de trazado, ubicaciones aproximadas representadas con símbolos gráficos, referencias a dominios públicos, infraestructuras existentes o en proyecto, etc.

5. FICHAS DE GESTIÓN URBANÍSTICA Y DE BIENES INCLUIDOS EN EL CATÁLOGO DE BIENES Y ESPACIOS PROTEGIDOS. ANEXOS

Las fichas de gestión urbanística y de bienes incluidos en el Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos se desarrollan en los Anexos I a IV del presente Decreto.

Anexo I. Ficha de gestión urbanística de ámbito del Suelo Urbano y Urbanizado en ejecución de planeamiento de desarrollo aprobado (artículo 45.1 B) del TRLOTAU)

A.- DENOMINACIÓN DEL ÁMBITO:	
-------------------------------------	--

B.- CLASIFICACIÓN DEL SUELO: -SUC-	Suelo urbano y urbanizado en ejecución de planeamiento de desarrollo aprobado (artículo 45.1.B) del TRLOTAU)
---	---

C.- PLANO DE SITUACIÓN (Se indicará el plano de ordenación utilizado como referencia. En general, se utilizará el plano OD.1: Calificación del suelo y gestión porque el plan incluirá la ordenación detallada)

D.- DETERMINACIONES DE LA ORDENACIÓN ESTRUCTURAL:			
D.1.- Objetivos de la ordenación:			
D.2.- Superficie total (con SG adscritos, sean interiores y/o exteriores):			m²
D.3.- Superficie total de SG adscritos:			m²
		interiores	exteriores
	D.8.1. Zonas Verdes:	m²	m²
	D.8.2. Equipamientos:	m²	m²
	D.8.3. Red viaria:	m²	m²
	D.8.4. Participación en la financiación de las nuevas infraestructuras generales:		%
D.4.- Superficie del ámbito (total-SG):			
D.5.- Uso mayoritario:			
D.6.- Edificabilidad del ámbito (si es unitaria se referirá a la superficie del ámbito):			m²_c ó m²_c/m²
D.7.- Densidad poblacional (si es unitaria se referirá a la superficie del ámbito):			nº de hab ó hab/ha
D.8.- Aprovechamiento objetivo del ámbito:			u.a./m²
D.9.- Área de Reparto y Aprovechamiento tipo:			u.a./m²
D.10.- Porcentaje de cesión de aprovechamiento tipo:			%
D.11.- Porcentaje mínimo de vivienda protegida:			%
D.12.- Observaciones y condiciones de desarrollo:			
(En su caso, se especificará el déficit o excedente de aprovechamiento respecto del tipo y la previsión de vivienda protegida)			

E.-DETERMINACIONES DE LA ORDENACIÓN DETALLADA:			
E.1.- Reservas de suelo para sistemas locales:			
	E.1.1. Zonas Verdes:		m²
	E.1.2. Equipamientos:		m²
	E.1.3. Aparcamientos públicos:		nº de plazas
	E.1.4. Red viaria:		m²
E.2.- Superficie suelo neto lucrativo:			m²
E.3.- Usos pormenorizados y Ordenanzas edificatorias de aplicación:			
E.4.- Observaciones:			
(Al menos, se especificarán los usos compatibles y/o prohibidos cuando sean diferentes a los previstos en las ordenanzas edificatorias generales del POM)			

Anexo II. Ficha de gestión urbanística de ámbitos de Suelo Urbano no Consolidado sujetos a operación de reforma interior (artículo 45.3 A) a) del TRLOTAU) o a Unidad de Actuación Urbanizadora (artículo 45.3. b) del TRLOTAU); o de Sectores de Suelo Urbanizable (artículo 46 TRLOTAU).

A.- DENOMINACIÓN DEL ÁMBITO:	
-------------------------------------	--

B.- CLASIFICACIÓN DEL SUELO: SUNC ó Suble	Ámbito sometido a operación de reforma interior (artículo 45.3.A).a) del TRLOTAU) o Unidad de Actuación Urbanizadora (artículo 45.3.B) del TRLOTAU) o Sector de suelo urbanizable (artículo 46 del TRLOTAU)
---	---

C.- PLANO DE SITUACIÓN (Se indicará el plano de ordenación utilizado como referencia. Cuando el ámbito no tenga OD, se utilizará el plano OE.2: Clasificación, usos globales y ámbitos de ejecución del suelo urbano y urbanizable. Cuando se establezca la OD, se utilizará el plano OD.1: Calificación del suelo y gestión)

D.- DETERMINACIONES DE LA ORDENACIÓN ESTRUCTURAL:			
D.1.- Objetivos de la ordenación ó de la operación de reforma interior:			
D.2.- Superficie total (con SG adscritos, sean interiores y/o exteriores):			m²
D.3.- Superficie de SG adscritos:			m²
		interiores	exteriores
	D.8.1. Zonas Verdes:	m²	m²
	D.8.2. Equipamientos:	m²	m²
	D.8.3. Red viaria:	m²	m²
	D.8.4. Participación en la financiación de las nuevas infraestructuras generales:	%	
D.4.- Superficie del ámbito (total-SG):			m²
D.5.- Uso mayoritario:			
D.6.- Edificabilidad del ámbito (si es unitaria se referirá a la superficie del ámbito):			m²_c ó m²_c/m²
D.7.- Densidad poblacional (si es unitaria se referirá a la superficie del ámbito):			nº de hab ó hab/ha
D.8.- Aprovechamiento objetivo del ámbito:			
D.9.- Área de Reparto y Aprovechamiento tipo:			u.a./m²
D.10.- Porcentaje de cesión de aprovechamiento tipo:			%
D.11.- Porcentaje mínimo de vivienda protegida:			%
D.12.- Observaciones y condiciones de desarrollo:			
(En su caso, se señalarán los regímenes de suelo resultantes de la operación de reforma interior. Se especificarán los coeficientes utilizados para el cálculo del aprovechamiento)			

E.-DETERMINACIONES DE LA ORDENACIÓN DETALLADA:			
E.1.- Reservas de suelo para sistemas locales:			
	E.1.1. Zonas Verdes:	m²	
	E.1.2. Equipamientos:	m²	
	E.1.3. Aparcamientos públicos:	nº de plazas	
	E.1.4. Red viaria:	m²	
E.2.- Superficie suelo neto lucrativo:			m²
E.3.- Usos pormenorizados v Ordenanzas edificatorias de aplicación:			
E.4.- Observaciones: (Al menos, se especificarán los usos compatibles y/o prohibidos cuando sean diferentes a los previstos en las ordenanzas edificatorias generales del POM)			

Anexo III. Ficha de gestión urbanística de ámbito del Suelo Urbano No Consolidado por incremento de aprovechamiento (artículo 45.3 A) b) del TRLOTAU)

A.- DENOMINACIÓN DEL ÁMBITO:	
-------------------------------------	--

B.- CLASIFICACIÓN DEL SUELO: -SUNC-	Ámbito con incremento de aprovechamiento (artículo 45.3 A) b) del TRLOTAU)
--	---

C.- PLANO DE SITUACIÓN: (Se indicará el plano de ordenación utilizado como referencia. En general, se utilizará el plano OD.1: Calificación del suelo y gestión porque el plan debe definir la ordenación detallada y ubicar las reservas de suelo dotacional correspondientes al incremento de aprovechamiento)
--

D.- DETERMINACIONES DE LA ORDENACIÓN ESTRUCTURAL:	
D.1.- Objetivos de la ordenación:	
D.2.- Superficie total del ámbito:	m²
D.3.- Uso mayoritario:	
D.4.- Edificabilidad del ámbito (si es unitaria se referirá a la superficie del ámbito)	m²_c ó m²_c/m²
D.5.- Densidad poblacional (si es unitaria se referirá a la superficie del ámbito):	nº de hab ó hab/ha
D.6.- Aprovechamiento preexistente:	u.a./m² ó m²_c/m²
D.7.- Incremento de aprovechamiento:	u.a./m² ó m²_c/m²
D.8.- Aprovechamiento atribuido por el plan:	u.a./m²_s ó m²_c/m²
D.9.- “Cociente” de participación en la carga de suelo dotacional:	
D.10.- Porcentaje de cesión de aprovechamiento (sobre el incremento):	%
D.11.- Observaciones y condiciones de desarrollo:	
(Al menos, se especificará si el ámbito tiene alguna carga de sistemas generales y, en su caso, los coeficientes utilizados para ponderar los diferentes usos)	

E.-DETERMINACIONES DE LA ORDENACIÓN DETALLADA:	
E.1.- Reservas de suelo para sistemas locales derivadas del incremento de aprovechamiento:	
E.1.1. Zonas Verdes:	m²
E.1.2. Equipamientos:	m²
E.1.3. Aparcamientos públicos:	nº de plazas
E.1.4. Red viaria:	m²
E.2.- Superficie suelo neto lucrativo:	m²
E.3.- Usos pormenorizados y Ordenanzas edificatorias de aplicación:	
E.4.- Observaciones:	
(Al menos, se especificará el modo de obtención de los terrenos en los que se ubican las reservas de suelo dotacional y los usos compatibles y/o prohibidos cuando sean diferentes a los previstos en las ordenanzas generales del POM) (Los parámetros correspondientes se podrán expresar en m ² _c /m ² _s , cuando aquel se deba a un incremento de edificabilidad sin modificar el uso. Cuando se deba a un cambio de uso, o cambio de uso más incremento de edificabilidad, se expresarán en u.a./m ² _s . En estos casos, se especificarán los coeficientes de ponderación utilizados).	

Anexo IV. Ficha de bienes incluidos en el Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos.

CATÁLOGO DE BIENES Y ESPACIOS PROTEGIDOS FICHA DE INVENTARIO

Identificación:	Denominación:		Referencia de Catálogo:
	Dirección catastral:		
	Referencia catastral:		
	Tipo de elemento:		
	Barrio/Entidad		

Fotografía 1:	Plano de situación:

CARACTERÍSTICAS DEL ELEMENTO CATALOGADO			
Descripción general:		Elementos destacables:	
Época:		Propiedad:	
Estilo:		Estado de conservación:	
Tipología:		Uso actual:	
Inventariado	Sí (ref.)/No		
BIC	Sí/No		
OBSERVACIONES:			

CONDICIONES DE PROTECCIÓN			
Nivel de protección:		Usos propuestos:	
Obras permitidas:		Acciones de mejora:	
OBSERVACIONES:			

establecimientos susceptibles de generar tráfico intenso o problemas de aparcamiento, o cualquier otra determinación estructural que convenga representar a una escala superior a la utilizada en los planos de ordenación referidos a los núcleos urbanos.

Cuando el contenido resulte demasiado denso, se dividirá en varios planos o series de planos que se numerarán como OE.1.1, OE.1.2, etc.

OE.2: CLASIFICACIÓN, USOS GLOBALES Y ÁMBITOS DE ACTUACIONES URBANIZADORAS DEL SUELO URBANO Y URBANIZABLE

Escala mínima: 1/5.000

OBJETO:

Representar gráficamente la clasificación del suelo y los usos globales en el entorno de cada uno de los núcleos urbanos, así como los ámbitos de actuaciones urbanizadoras previstos.

CONTENIDO:

Se delimitarán con el detalle propio de la diferente escala:

- La clase de suelo urbano, identificando con precisión las dos categorías de suelo urbano, consolidado y no consolidado. En la primera se identificarán los ámbitos urbanizados en ejecución del planeamiento y, en la segunda, se diferenciarán las tres subcategorías posibles (ámbitos de reforma interior, incremento de aprovechamiento, unidades de actuación urbanizadora).
- La clase de suelo urbanizable identificando los correspondientes sectores.
- Cuando existan, las áreas sometidas a un régimen de especial protección en suelo urbano o urbanizable.

Se indicarán los usos globales mayoritarios asignados a los terrenos clasificados como suelo urbano y urbanizable.

Cuando el contenido resulte demasiado denso, se dividirá en varios planos o series de planos que se numerarán como OE.2.1, OE.2.2, etc.

OE.3: ZONAS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA

Escala mínima: 1/5.000

OBJETO:

Representar gráficamente las ZOUs previstas por el plan.

CONTENIDO:

Se delimitarán las ZOUs previstas indicándose para cada una el uso mayoritario, la tipología predominante y la intensidad bruta asignada.

Se identificarán las zonas verdes y equipamientos públicos, diferenciando los existentes de los previstos.

Se incluirá un cuadro resumen que indique para cada ZOU:

- La superficie total de suelo.
- El uso mayoritario, la tipología dominante, la edificabilidad bruta y la densidad poblacional y, en su caso, la residencial como número máximo de viviendas.
- La superficie de espacios libres y otras dotaciones públicas existentes y previstas.
- La intensidad edificatoria neta existente y la asignada por el plan.

Cuando el contenido resulte demasiado denso, se dividirá en varios planos o series de planos que se numerarán como OE.3.1, OE.3.2, etc.

OE.4: SISTEMAS GENERALES DE COMUNICACIONES, EQUIPAMIENTOS Y ESPACIOS LIBRES. ÁREAS DE REPARTO

Escala mínima: 1/5.000

OBJETO:

Representar gráficamente la localización y características de los sistemas generales citados y sus zonas de protección, así como el resto de dotaciones estructurantes de titularidad privada que el plan considere relevantes.

Representar gráficamente las áreas de reparto y la adscripción de sistemas generales. En los municipios con más de 10.000 habitantes la delimitación de áreas de reparto forma parte de la ordenación de detalle, pero la expresión gráfica de esta delimitación se mantendrá en el mismo plano que la de los sistemas generales para facilitar la interpretación del planeamiento, añadiendo una nota recordatoria de su carácter de detalle.

CONTENIDO:

Se indicará la denominación, localización y características de los SG de comunicaciones, equipamientos y espacios libres.

Se incluirá la delimitación de las áreas de reparto y se precisará la adscripción de la correspondiente superficie de SG que, cuando sea necesario, podrán estar divididos en tramos para repartir las responsabilidades de obtención del suelo y/o ejecución. Se añadirá un cuadro resumen con la mencionada adscripción de SG a cada área de reparto, especificando si son interiores o exteriores al ámbito.

En ámbitos con ordenación detallada es obligatoria la delimitación y cuantificación expresa de la superficie de suelo de SG adscrito. En el resto, se indicará la superficie adscrita, especificando si es interior o exterior al ámbito, y podrá representarse con un esquema de situación o trazado. La grafía de los planos de ordenación distinguirá con claridad entre ambos tipos de definición.

Se señalarán expresamente los establecimientos susceptibles de generar tráfico intenso o problemas especiales de aparcamiento.

Cuando el contenido resulte demasiado denso, se dividirá en varios planos o series de planos que se numerarán como OE.4.1, OE.4.2, etc.

OE.5: INFRAESTRUCTURAS GENERALES DE LAS DISTINTAS REDES DE SERVICIOS

Escala mínima: 1/5.000

OBJETO:

Representar gráficamente la localización y características de las distintas infraestructuras generales.

CONTENIDO:

Se indicará la denominación, localización, características y ámbito de adscripción de los distintos tramos y elementos de las infraestructuras generales, en correspondencia con las determinaciones de las fichas de desarrollo.

Es obligatoria la delimitación expresa de los elementos de las infraestructuras que ocupen suelo como depósitos, depuradoras, etc. y que se incluyan en áreas de reparto o ámbitos con ordenación detallada. Estos elementos formarán parte del sistema general de equipamientos a los efectos de gestionar la obtención del suelo mediante los instrumentos definidos para los sistemas generales. En el resto de los casos, será suficiente incluir esquemas de trazado o símbolos de situación de las infraestructuras.



Castilla-La Mancha

Consejería de
Ordenación del
Territorio y Vivienda

VI.CUESTIONARIO

EL ANALISIS TERRITORIAL EN EL PLANEAMIENTO URBANISTICO Y TERRITORIAL

1. Objeto de la encuesta en el marco de la tesis:

Este cuestionario pretende recabar su opinión sobre el análisis territorial en el planeamiento.

El análisis territorial debería fundamentar las decisiones de planeamiento urbanístico y territorial aportando rigor científico-técnico y garantizando su calidad y eficacia.

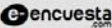
Sin embargo, parece que está siendo relegado ante otros criterios, contribuyendo a la insostenibilidad del modelo territorial y a un progresivo descrédito del planeamiento como práctica racional para solventar los problemas del territorio y defender el interés público.

Su opinión como experto permitirá obtener una imagen más clara acerca del estado de la cuestión, causas, condicionantes y posibles actuaciones futuras, que será de gran utilidad para la investigación que estoy llevando a cabo en el marco de la tesis.

¡Muchas gracias por su colaboración!

Blanca Martín

0% Completado



Siguiente >

EL ANALISIS TERRITORIAL EN EL PLANEAMIENTO URBANISTICO Y TERRITORIAL

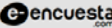
2. Datos personales

Se utilizarán exclusivamente para uso interno, a efectos de futuro contacto en fases más avanzadas de la investigación asegurando el anonimato del encuestado en la publicación de los resultados.

Nombre:

E-mail:

16% Completado



< Anterior **Siguiente >**

EL ANALISIS TERRITORIAL EN EL PLANEAMIENTO URBANISTICO Y TERRITORIAL

3. El análisis y diagnóstico del territorio en los instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial

Valore de mayor a menor el grado de acuerdo con las siguientes preguntas y añada los comentarios y/o matices oportunos en el recuadro reservado para ello.

¿Considera el análisis territorial imprescindible para el proceso de toma de decisiones en el planeamiento?

- ☐ Totalmente de acuerdo
- ☐ De acuerdo con matices
- ☐ Bastante en desacuerdo
- ☐ Totalmente en desacuerdo
- ☐ No lo sé

☐ Comentarios:

¿Considera adecuados los instrumentos actuales de análisis territorial para entender la realidad urbana y territorial?

- ☐ Totalmente de acuerdo
- ☐ De acuerdo con matices
- ☐ Bastante en desacuerdo
- ☐ Totalmente en desacuerdo
- ☐ No lo sé

☐ Comentarios:

En los estudios de análisis territorial para el planeamiento ¿se tratan los temas necesarios para diagnosticar la dinámica territorial?

- ☐ Totalmente de acuerdo
- ☐ De acuerdo con matices
- ☐ Bastante en desacuerdo
- ☐ Totalmente en desacuerdo
- ☐ No lo sé

☐ Comentarios:


¿Considera que el análisis y diagnóstico territorial incorpora la suficiente calidad y rigor científico técnico para la elaboración de propuestas?

- ☐ Totalmente de acuerdo
- ☐ De acuerdo con matices
- ☐ Bastante en desacuerdo
- ☐ Totalmente en desacuerdo
- ☐ No lo sé

☐ Comentarios:

Con carácter general, ¿considera que el análisis territorial está resultando útil para la elaboración de propuestas del planeamiento?

☐ Totalmente de acuerdo
☐ De acuerdo con matices
☐ Bastante en desacuerdo
☐ Totalmente en desacuerdo
☐ No lo sé
☐ Comentarios:

33% Completado 

e-encuesta.com

[< Anterior](#)
[Siguiente >](#)

EL ANALISIS TERRITORIAL EN EL PLANEAMIENTO URBANISTICO Y TERRITORIAL

4. Los contenidos del análisis y territorial: utilidad y calidad técnica

En términos de UTILIDAD PRÁCTICA ¿qué relevancia le da a los siguientes elementos del análisis territorial para la determinación de PROPUESTAS DE PLANEAMIENTO?

	Muy alta	Alta	Media	Baja	Muy Baja	No lo sé
MEDIO FÍSICO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Caracterización climática	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aspectos geomorfológicos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hidrología e hidrogeología	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vegetación	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fauna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Calidad y usos del suelo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Paisaje	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Caracterización ecológica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Calidad ambiental	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Riesgos ambientales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Espacios naturales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Elementos protegidos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dinámica demográfica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Proyecciones de hogares	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Necesidad de vivienda	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Capacidad vacante del planeamiento	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Estructura económica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Capital humano	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

MEDIO URBANO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Equipamientos y dotaciones	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Zonas Verdes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Infraestructuras	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Patrimonio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Estructura de la propiedad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Organización territorial y sistema relacional	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Planeamiento supramunicipal y estratégico	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Grado de desarrollo del planeamiento vigente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

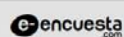
Valore la CALIDAD TÉCNICA (RIGOR CIENTÍFICO) con la que se suelen estudiar las siguientes variables del territorio en los planes urbanísticos y /o territoriales.						
	Muy alta	Alta	Media	Baja	Muy Baja	No lo sé
MEDIO FÍSICO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Caracterización climática	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aspectos geomorfológicos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hidrología e hidrogeología	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vegetación	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fauna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Calidad y usos del suelo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Paisaje	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Caracterización ecológica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Calidad ambiental	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Riesgos ambientales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Espacios naturales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Elementos protegidos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dinámica demográfica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Proyecciones de hogares	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Necesidad de vivienda	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Capacidad vacante del planeamiento	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Estructura económica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Capital humano	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

MEDIO URBANO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Equipamientos y dotaciones	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Zonas Verdes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Infraestructura	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Patrimonio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Estructura de la propiedad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Organización territorial y sistema relacional	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Planeamiento supramunicipal y estratégico	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Grado de desarrollo del planeamiento vigente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Otros componentes del análisis territorial que considere relevantes para la determinación de propuestas de planeamiento. Indique grado de relevancia y calidad técnica con la que se estudian.

50% Completado



< Anterior

Siguiente >

EL ANALISIS TERRITORIAL EN EL PLANEAMIENTO URBANISTICO Y TERRITORIAL

5. Propuestas de mejora

¿Que se podría hacer para mejorar la CALIDAD TÉCNICA del análisis territorial?

	Totalmente de acuerdo	De acuerdo con matices	Bastante en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo	No lo sé
Mejorar la formación de los técnicos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Exigir multidisciplinariedad en los equipos de redacción	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Reforzar y regular normativamente el contenido y la metodología del análisis territorial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Establecer criterios y objetivos previos que orienten el análisis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Crear un órgano independiente que acredite la calidad técnica, adecuación, rigor y utilidad del análisis territorial para el planeamiento	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Someter a exposición pública y participación los estudios completos que conforman el análisis territorial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

¿ De que otra forma mejoraría usted la CALIDAD de los estudios de análisis territorial para el planeamiento?


A continuación y para finalizar, me gustaría hacerle un par de preguntas sobre la coherencia entre el análisis territorial y las propuestas de planeamiento.

¿Cómo se podría mejorar el nivel de COHERENCIA del análisis territorial con las propuestas de planeamiento?

	Totalmente de acuerdo	De acuerdo con matices	Bastante en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo	No lo sé
Mejorando la calidad del análisis y diagnóstico territorial.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mejorando la transparencia de la información urbanística en términos de accesibilidad y facilidad de comprensión.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Implementando modelos de participación pública efectivos.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Akortando los plazos de elaboración del planeamiento.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Flexibilizando el planeamiento.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mediante la creación de una agencia de calidad, acreditación y control de carácter independiente.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Integrando los procedimientos de la evaluación ambiental estratégica en el planeamiento.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Minimizando la dependencia económica de las haciendas locales del urbanismo.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Exigiendo el desarrollo de un sistema de indicadores (inteligibles y de amplia difusión) que permitiese una evaluación continua del plan.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Promoviendo la instrumentación de planes supramunicipales de ordenación territorial.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Añada alguna otra cuestión que le parezca oportuna para mejorar la COHERENCIA del análisis territorial con las propuestas de planeamiento.

66% Completado  encuesta.com [< Anterior](#) [Siguiente >](#)

EL ANALISIS TERRITORIAL EN EL PLANEAMIENTO URBANISTICO Y TERRITORIAL


6. Fin de la encuesta.

Muchas gracias por su colaboración.

A la mayor brevedad posible le enviaremos los resultados globales de la encuesta.

Pinche en el botón "terminar" para salir.

Blanca Martín
Personal Investigador en Formación
Dpto.Geografía
Universidad Autónoma de Madrid

83% Completado  encuesta.com [< Anterior](#) [Finalizar >](#)

